

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Faculdade de Direito

Mestrado em Direito e Segurança

O Sistema Prisional Português
no Contexto da Segurança Pública

Dissertação de Mestrado

Licenciado: António João da Costa Pinto

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Lisboa

2013

AGRADECIMENTOS

A tarefa de levar a bom porto o trabalho elaborado nestas páginas só foi possível com a colaboração, ajuda e compreensão de algumas pessoas, chega a hora de as lembrar e agradecer:

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, pelos saberes transmitidos indispensáveis à realização do presente trabalho;

Ao Professor Doutor José Fontes, um profundo e especial obrigado pela disponibilidade, pelo permanente e precioso acompanhamento e pela força transmitida durante este percurso;

À Dr.^a Rosalina Martins, pelo constante apoio e revisão final do texto;

À minha família, pela minha ausência durante este período;

Por fim, à minha filha, pela especial força e compreensão demonstradas neste percurso.

A todos, muito obrigado.

RESUMO

No atual contexto de interações multidimensionais e complexas a segurança pública tem vindo a ocupar cada vez mais, tanto as retóricas e as agendas políticas, como as preocupações dos cidadãos, discutindo-se as causas, o combate ao crime e questionando-se as punições e a sua aplicação como forma de travar a crescente criminalidade.

Tal como a segurança pública, também as prisões e os sistemas prisionais, como partes integrantes na coprodução de segurança, têm vindo a ocupar o centro desses debates, pelo que se procura perceber a preponderância do sistema prisional português no contexto da segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema Prisional. Pena Privativa da Liberdade. Reinserção Social. Segurança Pública. Insegurança. Política Pública de Segurança.

ABSTRACT

In actual context of multidimensional and complex interactions, public safety has been occupying more and more both rhetorical and political agendas and citizen's concerns. People discuss the causes, crime combat, question the punishment and its implementation as a way of stop the the increasing criminality.

Such as public safety, also prisons and prision systems as integral parts in coproduction safety have been taking the center of the discussions, which seeks to realize the preponderance of the portuguese prision system in the context of public safety.

KEYWORDS

Prison System. Sentence Social Rehabilitation. Public Security. Insecurity. Public Safety Policy.

Índice

AGRADECIMENTOS.....	i
RESUMO.....	ii
PALAVRAS-CHAVE	ii
ABSTRACT	iii
KEYWORDS.....	iii
Índice.....	iv
Índice de Figuras	v
Índice de Quadros	v
LISTA DE ABREVIATURAS	vi
INTRODUÇÃO.....	1
I – ENQUADRAMENTO GERAL.....	4
1.1. Os Sistemas Penitenciários e as Penas	4
1.2 A Pena Privativa de Liberdade: História e Evolução.....	16
1.3. Reinserção social: Fundamentos	23
1.4. Segurança Pública	31
1.4.1 Segurança/Insegurança	35
1.4.2. Política e Segurança.....	38
1.4.3. Algumas Linhas de Debate	41
II – O SISTEMA PRISIONAL PORTUGUÊS E A SEGURANÇA PÚBLICA	45
2.1. Sistema Prisional Português — Evolução Legislativa	45
2.1.1. Organização	52
2.1.2. Princípios Estruturantes	57
2.1.2.1. Princípio da Legalidade.....	58
2.1.2.2. Princípio da Reinserção Social	60
2.1.2.3. Princípio da Humanização	61
2.1.2.4. Princípio da Individualização da Pena.....	64
2.1.2.5. Princípio da Corresponsabilização do Estado	66
2.1.2.6. Princípio da Prisão Como Mal Necessário	68
2.1.2.7. Princípio da Publicização	70
2.2. O Sistema Prisional Português na Narrativa das Políticas de Segurança.....	72
CONCLUSÃO	78
BIBLIOGRAFIA.....	81

Índice de Figuras

Figura 1: Resumo da evolução dos SP: caraterísticas, vantagens e críticas.....	10
Figura 2: Finalidades da execução das penas	30
Figura 3: Modelo Estrutural Misto	55

Índice de Quadros

Quadro 1: Mudanças da configuração moderna da prisão: caraterísticas gerais e prisionais das diferentes etapas históricas do século XX.....	15
Quadro 2: Perspetivas e expetativas do entendimento da segurança/insegurança.....	36
Quadro 3: Classificação dos Estabelecimentos Prisionais	57
Quadro 4: Resumos dos Programas de Governo	73

LISTA DE ABREVIATURAS

CEPMPL — Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade
CIISCPSI — Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
CJM — Código de Justiça Militar
CP — Código Penal
CRP — Constituição da República Portuguesa
CSI — Colóquio de Segurança Interna
DGRS — Direção-Geral de Reinserção Social
DGRSP — Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DGSP — Direção-Geral dos Serviços Prisionais
DUDH — Declaração Universal dos Direitos do Homem
EDS — Estudos de Direito e Segurança
EP — Estabelecimento Prisional
IRS — Instituto de Reinserção Social
LSI — Lei de Segurança Interna
MJ — Ministério da Justiça
MMPDJP — Magistrados do Ministério Público do Distrito Judicial do Porto
OPJP/CES — Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais
PIR — Plano Individual de Readaptação
PREMAC — Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
RCEDRSP — Relatório da Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional
RPCC — Revista Portuguesa de Ciência Criminal
RSD — Revista Segurança e Defesa
SISN — Sistema Integrado de Segurança Nacional
SNCGP — Sindicato Nacional do Corpo da Guarda Prisional
SP — Sistema Penitenciário
SSI — Sistema de Segurança Interna
TEP — Tribunal de Execução de Penas

INTRODUÇÃO

A segurança é, por excelência, um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, constituindo um direito fundamental de cidadania. É um direito constitucionalmente consagrado (art.º 27.º, n.º 1) garantido pelo Estado (art.º 2.º) e uma responsabilidade de cada um de nós, uma vez que é uma garantia pessoal do exercício de direitos e tem uma importância efetiva no equilíbrio e na coesão da sociedade.

Hoje, perante interações complexas e multidimensionais que acarretam novas ameaças, riscos e limitações, os *atores*, cada vez mais interdependentes (Guedes & Elias, 2010: 47), adotam e operacionalizam novas *governances* da segurança.

Como tal, a qualidade individual ou coletiva de proteger ou acautelar o perigo atribuído à segurança, constitui um conceito mais abrangente que “consiste na inviolabilidade da ordem jurídica, dos direitos e bens jurídicos, dos particulares e dos entes públicos”, ou seja, a segurança pública (*idem*, 2012: 39).

Nesta nova dinâmica, o tema da segurança pública tem vindo a ocupar cada vez mais, tanto as retóricas e as agendas políticas, como as preocupações dos cidadãos, discutindo-se as causas, o combate ao crime e questionando-se as punições e a sua aplicação como forma de travar a crescente criminalidade.

Com efeito, ao querer-se fornecer um conspecto geral sobre a segurança pública é-se confrontado com uma multiplicidade e uma complexidade de áreas que, devido a várias limitações é necessário circunscrever.

Tal como a segurança pública, também as prisões e os sistemas prisionais têm vindo a ocupar o centro desses debates, na medida em que, também eles, são parte integrante na *coprodução* de segurança, pelo que, a opção da temática desta dissertação de mestrado em *Direito e Segurança* se centra no sistema prisional português e na sua contextualização na segurança pública.

Embora correndo alguns riscos, uma vez que se trata de uma realidade que encerra uma multiplicidade de enfoques e de problemas subjacentes, abordar-se-á a problemática inerente ao tema, o que suscita diversas interrogações: Qual a origem dos sistemas penitenciários e da pena privativa de liberdade? O que é a segurança pública? Que princípios estruturam o sistema prisional português? Qual o seu papel na narrativa das políticas de segurança? Que influência tem/recebe na/da segurança pública? Em que medida é, ou não, complementar, secundário, residual ou um retroalimentador perverso da criminalidade?

Para poder dar seguimento às interrogações suscitadas assentamos a realização da presente dissertação no modelo hipotético-dedutivo, interpretando o fenómeno estudado numa lógica de conceitos, hipóteses e indicadores para os quais se procura encontrar correspondentes reais.

Para tal, através de um relacional teórico, procura-se analisar o sistema prisional português, acompanhando a sua evolução e abordando o seu enquadramento no contexto da segurança pública, recorrendo ao método de pesquisa bibliográfica e análise documental para apoio do estudo exploratório. Na pesquisa, que visou a recolha de documentos e artigos relacionados com as matérias em estudo, bem como a sua análise, recorreu-se também à consulta de vários diplomas legais.

Quanto ao corpo do texto, com o intuito de fomentar e facilitar uma melhor compreensão e caracterização das áreas em estudo, foram introduzidas definições e conceitos com indicação sucessiva de referências bibliográficas.

Algumas ideias expostas no corpo do texto surgem também com notas complementares em rodapé.

Num primeiro momento preceder-se-á ao enquadramento geral de um conjunto de temas que nos parecem essenciais para o desenvolvimento do presente trabalho e para a compreensão das variadas dinâmicas em estudo, tais como: os sistemas penitenciários, as penas privativas da liberdade, a reinserção social e a segurança pública.

Num segundo momento, procura-se dar ênfase ao sistema prisional português, à sua estruturação e aos seus princípios estruturantes, com o intuito de perceber o seu posicionamento relativamente à segurança pública.

Por fim, a *conclusão*, procura uma confrontação entre a teoria e a prática, ou seja, entre o que se debate acerca do sistema prisional e da segurança pública e o estudo da realidade, o que despertou a curiosidade, daí tentar-se, desta forma, chegar a alguns resultados conclusivos.

I – ENQUADRAMENTO GERAL

A abordagem histórica da prisão e da pena privativa da liberdade, feita de avanços e de retrocessos, é uma tarefa que apresenta algumas dificuldades, uma vez que durante séculos “teve a função principal de custódia, de detenção ou de prisão preventiva” (Gonçalves, 2009: 12). Por isso, como refere Hinde (1951, citado por Clemente *in* EDS, 2012: 381), se como local de detenção as prisões são bastante antigas, já como locais de punição, são instituições relativamente modernas. Como tal, pode afirmar-se que “a privação da liberdade, considerada como pena a cumprir num cárcere ou num edifício propositadamente construído para o efeito era desconhecida do velho Direito Penal, tendo-se somente generalizado na segunda metade do século XVIII” (Gonçalves, 2009: 11-12).

Assim, procuraremos abordar de forma sucinta os sistemas penitenciários utilizados e adaptados que serviram de base ao moderno sistema prisional, bem como a preponderância que a prisão passou a ter como instrumento da pena, de forma a perceber a evolução do período correcional e moralizador para o período da readaptação social e da ressocialização.

Mas, tal abordagem não pode ser feita de forma isolada uma vez que, tanto os sistemas penitenciários, como as penas e a ressocialização fazem parte e são parte integrante/complementar de um universo mais vasto que se pretende também trazer à tona, o da segurança pública.

1.1. Os Sistemas Penitenciários e as Penas

Tendo que os sistemas penitenciários foram essenciais para a execução das penas privativas da liberdade, não podemos deixar de proceder a uma breve abordagem dos que consideramos básicos no percurso evolutivo que levou ao moderno sistema prisional, entre eles: o *celular* ou *filadélfico*, o *aurburniano*, o *panatónico*, o de *montesinosos*, os *progressivos* e os *reformatórios*.

De acordo com Marmitt (2005, citado *in* Gonçalves, 2009:107), “o moderno sistema prisional, enquanto penalidade e resultante da jurisprudência, teve a sua origem no final do século XVIII e depois da Revolução Francesa, com o Código Penal Francês de 1791, quando as penas corporais e a pena de morte foram sendo substituídas pela prisão (...)”.

No entanto, apesar dos princípios terem surgido na Europa, foi na América que primeiro passaram à prática, com a decisão do Estado de Nova Iorque (em 1788) de utilização dos presídios para encarceramento dos condenados, transformando-se as prisões americanas em estabelecimentos penitenciários onde os detidos se amontoavam, as doenças se propagavam, a higiene era inexistente e não havia separação de presos (Gonçalves, 2009:107).

Com o intuito de alterar estas condições deploráveis e com a pressão exercida pela denominada *Philadelphia Society for Alleviating the Miseries of Public Prisons*, foram construídas a *Wester Pennsylvania Penitentiary* (1818) e a *Eastern State Penitentiary* (1829), nas quais se começou a aplicar o regime/sistema que viria a ficar conhecido por “sistema de Philadelphia”, filadelfiano, celular ou pensilvânico (*idem*, 2009: 108-109). Como principais características apresentava o isolamento celular absoluto (*solitary confinement ou solitary sistem*), com passeio isolado do recluso num pátio circular, sendo-lhe vedado o contacto com o mundo exterior, possibilitando-se apenas breves e esporádicas incursões para leitura da Bíblia. Contudo, muitas foram as críticas à severidade do sistema, com consequências nefastas para a saúde psíquica do indivíduo, pois, o isolamento impossibilitava a readaptação social deste e não contribuía em nada para aquela finalidade (Mirabete, 2004: 250).

Em oposição ao regime filadelfiano surgiu o sistema *aurburniano*, também conhecido por *congregate system*, concebido por volta de 1824 na cidade de Auburn, no Estado de New York. Ao contrário do anterior, embora mantendo o isolamento celular noturno, com o objetivo de evitar a promiscuidade e a degradação física e moral admitia o trabalho para presos, primeiro nas suas celas e posteriormente em comum, permanecendo estes todo o tempo em absoluto silêncio (*silent system*). Esta disciplina rigorosa era considerada a

coluna vertebral do sistema, através da qual, como refere Bitencourt (2010: 145), se pretendia “servir de modelo ideal à sociedade, um microcosmo de uma sociedade perfeita onde os indivíduos se encontrem isolados na sua existência moral, mas reunidos sob um enquadramento hierárquico restrito, com o fim de resultarem produtivos para o sistema”.

Contudo, este sistema tinha como ponto vulnerável a sua regra absoluta, ou seja, a forma desumana empregue, o que levou os presos a comunicarem com as mãos, formando entre eles uma espécie de alfabeto, algo que é constatado até aos dias de hoje em prisões de segurança máxima (Mirabete, 2004: 250).

Entretanto, também este sistema resultou em fracasso: i) Pelo facto das associações sindicais se oporem ao trabalho penitenciário, com o fundamento de que poderia resultar numa competição ao trabalho livre, pois, a produção nas prisões representava menores custos; ii) Pelo *silent system* aplicado ao estilo de vida militar e pelo o seu rigor disciplinar, não sendo essa mentalidade de aplicação de castigos cruéis e excessivos bem vista nas prisões, apesar de se acreditar que tais castigos seriam justificáveis por propiciarem a recuperação do delinquente (Bitencourt, 2010: 147-149).

Embora não existindo diferenças substanciais entre os sistemas *filadélfico* e *auburniano*, pois, ambos defendiam o isolamento dos reclusos (o primeiro empregava a segregação durante todo o dia, já o segundo permitia durante algumas horas o trabalho coletivo), não obtiveram êxito, uma vez que nos métodos empregues sacrificavam o objetivo da recuperação social (Prado, 2000: 349).

Outro dos sistemas foi o *panótico*, cuja base o seu criador (o inglês Jeremy Bentham) foi colher nos sistemas de *John Howard* e no *separaty confinement*, donde levou em consideração alguns aspetos, mas abrangendo também outras características, defendendo:

- a) A progressão em dois estágios — o primeiro, era de trabalho durante o dia e isolamento à noite, o segundo, chamado de *meia liberdade*, era a liberdade transitória;

- b) A preocupação com a prevenção do crime e com a “reforma do delinquente”, através de uma instrução moral e religiosa;
- c) A busca da ressocialização, podendo o recluso relacionar-se com pessoas selecionadas da sociedade, o que visava impedir o *separaty confinement*;
- d) A proibição do contacto entre os presos (*silent system*); e
- e) A penitenciária deveria ser de construção redonda, com celas individuais voltadas para um centro onde se situava a torre de vigilância. As celas eram gradeadas na frente, o que permitia que da torre fosse possível visualizar todo o seu interior (por isso nome de panótico). A primeira penitenciária construída com esses padrões nos Estados Unidos, foi a de Richmond, em 1800 e, posteriormente, a de Pittsburgh, em 1827 (Júnior, 1996: 292-293).

Apesar dos sistemas anteriormente referidos e das críticas aos mesmos, com a implementação dos sistemas *progressivos* (inglês e irlandês) começou a ganhar força a ideia de *reinserção social* do recluso. Como refere Júnior (1996: 294), “nestes, a execução da pena faz-se em dois ou mais estágios/regimes, iniciando pelo mais rigoroso e terminado num mais brando”.

Tal acontece quando se impõe definitivamente a pena privativa de liberdade, coincidente com o progressivo abandono da pena de morte e dos regimes filadélfico e auburniano. A função retributiva da pena passou a ter maior destaque com a atribuição de melhores condições de internamento e com o auxílio na preparação para a vivência em sociedade, procurando a condenação estimular a boa conduta, fazendo com que o preso se adaptasse progressivamente ao regime aplicado, até ao regresso à liberdade (Bitencourt, 2010: 151).

Em 1835, o Coronel Manuel Montesinos de Molina, ao ser nomeado governador do presídio de Valência implementou o sistema de *montesinos* (também considerado progressivo), diminuindo o rigor dos castigos e passando a adotar uma forma de disciplina racional. Neste sistema, a pena privativa da liberdade assentava numa progressão em três períodos fundamentais (Gonçalves, 2009: 127-129):

- 1) Neste período, os reclusos, além de estarem sujeitos à *grilheta*, eram ocupados no interior da prisão com trabalhos menores e indiferenciados, até que fossem destacados para um trabalho/ofício, situação que marcava a passagem ao período seguinte (“Período *de ferros*”);
- 2) Os reclusos eram encaminhados para oficinas/ateliers, onde ocupavam o tempo com trabalhos produtivos e com formação profissional (“Período *do trabalho ou ofício*”);
- 3) Preparação para a saída definitiva, durante o qual os reclusos realizavam trabalhos no exterior da prisão sem escolta (“Período *da liberdade intermédia*”).

A sua importância histórica ficou a dever-se ao facto de conseguir disciplinar os reclusos pelo exercício de uma autoridade moral, sem imposição de castigos severos. A intervenção de Montesinos teve na sua base a demonstração de uma atitude “aberta” que permitia estimular a reorganização moral do recluso acreditando nas possibilidades de reorientação deste e encontrando equilíbrio entre o exercício da autoridade e a atitude pedagógica, que permitia a sua correção (Bitencourt, 2010: 154).

Por seu turno, a conceção do sistema *progressivo inglês* é atribuída a Alexander Maconochie, diretor da colónia penal da ilha de Norfolk, na Austrália, em 1838. Criou um sistema baseado em marcas (*mark system*), através do qual o recluso poderia obter marcas ou vales, conforme a sua conduta e o rendimento no trabalho, o que fazia com que pudesse ir diminuindo a pena aplicada inicialmente (Prado, 2000: 349-350). Dividia-se em três períodos/estágios de cumprimento: o primeiro deles, tinha por base o isolamento celular absoluto (período de prova); o segundo, embora sob a regra do silêncio, iniciava-se com a permissão do trabalho em comum, regressando ao isolamento durante a noite, podendo obter outros benefícios através do número de marcas que obtinha; e, por fim, o último período/estágio, que era o da semi-liberdade (liberdade sob vigilância, prévia à liberdade efetiva, com o objetivo de adaptar o recluso à vida social), que decorria até ao término da pena. Assim, as marcas (*ticket of leave*), que eram os registos do rendimento do preso, determinavam o tempo da pena, que era mantido ou diminuído em

função do mérito, passando o cumprimento da sanção penal por estágios progressivamente menos severos em função deste (Mirabete, 2004: 250).

Após o sucesso do sistema de Maconochie, Walter Crofton, diretor das prisões na Irlanda, através de uma modificação fundamental daquele sistema, implantou-o no país, dando origem ao chamado sistema *irlandês*. Crofton foi, na verdade, um aperfeiçoador do sistema *progressivo inglês* que, em 1854, trouxe à tona a ideia de prisões intermédias, ou seja, para o período entre as prisões e a liberdade condicional (Bitencourt, 2010: 153). Assim, o sistema *progressivo irlandês* passou a compreender quatro etapas distintas: a primeira, abrangendo um período de isolamento celular de nove meses de duração; a segunda, consistia no trabalho em obras públicas; a terceira destinava-se ao trabalho externo, regressando o recluso ao estabelecimento prisional para pernoita noturna; e a quarta e última fase, correspondia à liberdade provisória ou condicional, que poderia ser revogada ou transformada em definitiva através do bom comportamento (Prado, 2000: 350).

Por seu turno, no final do séc. XIX, devido às acentuadas contestações aos sistemas *pensilvânico* e *auburniano*, surgiu nos Estados Unidos o sistema de *reformatórios* ou sistema de *Elmira*, ou seja, um conjunto de instituições que visavam a reeducação para o convívio social de adolescentes, mulheres e jovens adultos, tendo por base os sistemas *progressivos inglês* e *irlandês* (Prado, 2005: 574).

O sistema de *reformatórios* teve na sua origem a aplicação prática das ideias de Zebulon Brochway (em 1872 foi nomeado diretor de um centro de correção feminino) baseadas no conceito de *sentença indeterminada* (“indeterminate sentence”), ou seja, “a sentença não devia ter por objetivo estabelecer uma proporção entre o crime e a pena, fixando objetivamente a pena a cumprir (...) devia limitar-se a fixar um período de tempo mínimo e máximo dentro do qual a pena seria cumprida (...) para alcançar a sua total reabilitação”. Mas foi em Elmira, em 1876, após a criação do primeiro reformatório do Estado de Nova Iorque, com “o sistema de reforma subjacente à sentença indeterminada”, que os resultados se tornaram encorajadores, embora o sistema começasse a

definhar a partir de 1914, devido ao facto de depender essencialmente da inspiração de um só homem e às duras críticas à sua dureza (Gonçalves, 2009: 130-138).

Figura 1: Resumo da evolução dos SP: características, vantagens e críticas

SISTEMA	CARACTERÍSTICAS	VANTAGENS	CRÍTICAS
FILADELFIANO	Isolamento absoluto (Solitary confinement) Proibição de visitas exteriores Ociosidade quase total Higiene e alimentação adequadas Acompanhamento religioso e espiritual	Fácil manutenção da ordem/segurança Diminuição dos riscos de fuga N.º mínimo de pessoal técnico e guardas Facilidade na manutenção da higiene	Severidade do sistema Consequências nefastas para a saúde Isolamento (origina apatia e depressão) Impossibilidade de adaptação social Mecanização/redução a estado autómato
AUBURNIANO	Isolamento celular noturno Vida em comum durante o dia Manutenção do silêncio absoluto Proibição de visitas exteriores Acompanhamento espiritual e religioso	Além das do sistema filadelfiano: Evitava a degradação física e moral Admitia o trabalho Formação escolar e profissional mínimas	Regra absoluta do sistema Severidade do sistema Silêncio (coluna vertebral do sistema) Criação de alfabeto gestual Oposição de associações sindicais
PANÓTICO	Progressão por estágios Instrução moral e religiosa Relacionamento - pessoas seleccionadas Silent system, entre presos Celas individuais	Admissão da liberdade transitória Preocupação com "reforma do delinquente" Busca da ressocialização do delinquente	Aumento dos custos com a reclusão
MONTESINOS	Progressão por mérito Ocupação laboral Existência de oficinas/ateliers Trabalho exterior	Disciplina pela autoridade moral Menor severidade nos castigos Atitude aberta	De pouca relevância
PROGRESSIVO INGLÊS	Sistema de marcas (mark system) Três estágios de cumprimento Possibilidade de diminuição da pena	Reconhecimento da boa conduta e mérito Acesso a melhores condições Permitia a "luta" pela liberdade Melhor controlo/reforço da disciplina Aproveitamento da força de trabalho	Reabilitação do condenado Contributo para reforço da segurança Financiamento dos gastos estatais
PROGRESSIVO IRLANDÊS	Modificação do anterior Quatro estágios de cumprimento Avançava ou recuava nos estágios Diminuição do rigor dos castigos	Reconhecimento da boa conduta e mérito Acesso a melhores condições Conciliação economia/psicologia criminal Instrumento de disciplina e de emenda	Considerado o melhor de todos Diminuição da reincidência Menor desconfiança da população
REFORMATÓRIOS	Sentença indeterminada Destino do prisioneiro nas suas mãos Seleção e classificação criteriosas Limitação da idade dos reclusos Acompanhamento espiritual e religioso Formação cultural e profissional Cultura física Regime disciplinar rigoroso	Efeito dissuasor Proteção absoluta da sociedade Único estímulo individual para a mudança	Extrema dureza/demasiado cruel Dependente da inspiração de um homem Inconveniente preparação dos reclusos Sobrelotação de instalações 1.º com objetivo de reforma/reabilitação

No que respeita a Portugal, embora tivessem existido algumas tentativas bem intencionadas de modificação prática do estado das coisas por parte de alguns legisladores constituintes liberais, estas não foram concretizadas no plano legislativo, mantendo-se em vigor o Direito das Ordenações, pelo que, a discussão da problemática penitenciária surgiu e começou a ser debatida no início da segunda década daquele século (nas Cortes de 1820), passando as cadeias a ter referência na Constituição de 28 de setembro de 1822 (Albuquerque, 2006: 9-10), cujo art.º 208.º determinou:

“As cadeias serão seguras, limpas, e bem arejadas; de sorte que sirvam para segurança, e não para tormento dos presos”.

“Nelas haverá diversas casas, em que os presos estejam separados, conforme as suas qualidades e a natureza de seus crimes; devendo haver especial contemplação com os que estiverem em simples custódia, e ainda não sentenciados (...)”.

No entanto, é de salientar que apesar da referência constitucional à separação dos reclusos estar bem patente no texto constitucional, o que não acontecia anteriormente, na prática a situação contrária continuou a manter-se ainda durante muito tempo.

Algumas versões inovadoras do sistema penitenciário, entre elas a defendida (semelhante ao sistema *auburniano*) por Manuel Esteves de Campos¹, marcaram definitivamente o início da discussão doutrinária sobre a problemática penitenciária em Portugal, apesar da alteração do contexto político não lhes permitir o êxito pretendido.

Por seu turno, a Carta Constitucional, de 29 de abril de 1826, embora quanto à organização prisional tenha sido mais escassa nas referências (art.º 145.º, § 20.º):

“As Cadeias serão seguras, limpas e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réus, conforme suas circunstâncias e natureza dos seus crimes”.

teve o mérito de extinguir as penas corporais (art.º 145.º, § 18.º):

¹ Membro da Comissão de Melhoramento das Cadeias da Comarca de Santarém.

“Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis”.

Já a Constituição de 4 de abril de 1838, omitiu qualquer disposição sobre a organização penitenciária (*idem*: 25).

Em 5 de julho de 1852 (representando a primeira revisão à Carta Constitucional), é aprovado o Ato Adicional, cujo art.º 16.º veio ampliar o conteúdo do art.º 145.º, § 18.º da Carta Constitucional:

“É abolida a pena de morte nos crimes políticos, os quais serão declarados por uma Lei”.

No mesmo ano, apesar de numerosas críticas devido à sua falta de originalidade e, embora com uma omissão clara quanto ao regime prisional, foi aprovado o Código Penal (por Decreto de 10 de dezembro), que veio a proceder a uma profunda reforma do sistema de penas.

A primeira metade do século XIX foi marcada, em Portugal, por conflitualidades políticas e sociais pelo que a atenção dos governantes apenas de forma muito ténue se dirigiu para as questões dos sistemas penal e prisional (Vaz, *in* Dore, 2003: 12). Apesar de vários projetos e de pequenas reformas no sistema de penas, que serviram de antecedentes doutrinários, só com a publicação da Reforma Penal e das Prisões² e da Reforma Penal de 1884³ materializada nas Penitenciárias de Lisboa (1885), de Santarém (1890) e de Coimbra (1901), que consubstanciava a chamada “Reforma Penal de Barjona de Freitas” que, entre outras inovações, extinguiu as penas corporais e aboliu a pena de morte por crimes civis (Portugal foi pioneiro), situação que se alargou posteriormente a todos os crimes não militares (Vaz, 1998: 21). Estes três “edifícios” correspondem a um novo olhar sobre o sistema prisional, onde é já sintomática a conceção de um espaço em que, não obstante a função essencial ser de punição, há espaço para uma filosofia de *redenção* do preso através da sua reeducação moral fruto do trabalho e da orientação religiosa que pode ser ministrada dentro do edifício prisional. Foi adotado o regime *filadelfiano* com

² Carta de Lei, de 1 de julho de 1867.

³ Carta de Lei, de 14 de junho de 1884.

isolamento dos presos, que eram obrigados a utilizar capuz penitenciário fora da sua cela, podendo apenas removê-lo em espaços onde não estivessem outros presos e com a permissão dos funcionários. Os defensores deste regime justificavam o uso do capuz com o facto de numa sociedade em que o estigma da prisão era fortíssimo e motivo de segregação social, este além de dar um importante contributo ao combate à associação criminosa e a eventuais chantagens, garantia anonimato perante a restante população reclusa, afastando estigmas e facilitando a sua reintegração social. Neste período, o regime filadelfiano, apesar de já estar desacreditado internacionalmente e receber duras críticas por parte dos republicanos, viu as tentativas de reforma sempre frustradas pelo poder monárquico.

Relativamente às situações de âmbito militar, até à completa execução do sistema penitenciário estabelecido em 1867, os tribunais militares aplicaram em alternativa as penas de trabalhos públicos, prisão maior e degredo fixadas no C P, ficando estas esclarecidas apenas com o primeiro CJM⁴ que previa as penas de morte, os trabalhos públicos, a prisão maior e o degredo, penas já abolidas para crimes civis.

Só em 1885, com muitas dificuldades, quer no foro civil quer no militar, depois da construção da Cadeia Penitenciária de Lisboa, da publicação da respetiva lei do pessoal e da revisão das leis aplicadas aos crimes comuns, se começou a executar no foro civil o programa reformador de 1867, após severas críticas (Albuquerque, 2006: 79-80).

No que respeita ao aperfeiçoamento do sistema prisional comum, na última década do século XIX perante as críticas ao longo isolamento celular e aos seus custos humanos, foram, em parte, consagradas as instituições complementares do regime penitenciário para adultos com a introdução da medida de segurança de duração indeterminada e da deportação⁵. Não se enveredou logo pela consagração de um sistema progressivo, optando-se

⁴ Aprovado pela Lei de 9 de Abril de 1875.

⁵ Lei de 21 de abril de 1892, aperfeiçoada pela Lei de 3 de abril de 1896.

antes por seguir a proposta de admissão da liberdade condicional⁶ para adultos e de subtração ao isolamento celular de algumas pessoas. Opostamente, as soluções para as problemáticas do internamento dos reclusos sujeitos a degredo para as possessões ultramarinas e dos criminosos alienados, ou se deparavam com dificuldades práticas ou não passavam da letra de lei (*idem*, 2006: 96-98).

Na sequência da aprovação do novo CJM (em 1895) foi aprovado o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Penais Militares⁷, dando finalmente lugar à reforma das penas e das prisões militares. Previa *penas principais*: de morte (contrariando o art.º 16.º do Ato Adicional), de prisão maior celular, de reclusão, de presídio militar, de deportação militar, de prisão militar e de incorporação em depósito disciplinar; e *penas acessórias*: de degredo, demissão e deportação militar. Além disto, foi também prevista a separação entre estabelecimentos penais militares repressivos e preventivos (*idem, ibidem*, 2006: 122-129).

Por seu turno, o final do século XIX é demonstrativo de que o Regulamento das Cadeias Civas do Continente e das Ilhas Adjacentes, de 1843 (revisto parcialmente em 1892), revelava uma desatualização e uma desconformidade com os sistemas penitenciários vigentes no direito comum e no direito militar, o que tornava premente a revisão do regime filadelfiano.

Já o século XX, trouxe novas mudanças para o sistema prisional, pois, por um lado, a sociedade não é a mesma desde a segunda metade do século XIX quando os sistemas prisionais ganharam forma e, por outro lado, desde então, tem-se alterado a vivência perante a lei, pelo que, a diversidade de práticas prisionais se têm adequadado às diferentes formas de estruturação social.

Como refere Dores (2003: 78-79), a partir de ideias abstratas como a de *panopticon* apresentada por Bentham, “foi preciso encontrar condições concretas de implementação, condicionadas pelas contingências particulares das conjunturas políticas, patrimoniais e económicas, mas também

⁶ Apresentada pelo Ministro da Justiça António D' Azevedo Castello Branco. Consagrada na Lei de 7 de julho de 1893.

⁷ Decreto de 24 de dezembro de 1896.

condicionadas à iniciativa do legislador e/ou do diretor prisional e à respetiva interpretação do sistema prisional, mais punitiva e securitária⁸ ou mais ressocializadora⁹ e reintegradora”. Assim, “a história das reformas prisionais poderá ser feita escolhendo como critério analítico principal a luta entre duas formas de atribuição de prioridades à organização das cadeias: o respeito pelo ideal abstrato *versus* a concentração nos limites materiais da realização concreta do sistema prisional”, concebido por Lefebvre (1979, *in* Gonçalves, 1993: 87) como “uma sucessão de esquemas ideológicos que se interligam e surgem, ao longo da história, com valências diferentes”.

Como tal, é legítimo perceber historicamente (no século XX) a influência que o processo civilizacional teve nos sistemas prisionais.

Quadro 1: Mudanças da configuração moderna da prisão: caraterísticas gerais e prisionais das diferentes etapas históricas do século XX

	Capitalismo (antes de 1914)	Guerra imperialista (1914-1945)	Estado Social (1946-1989)	Globalização (1989-....)
A nível social	Luta de classes	Cristalização ideológica liberdade VS igualdade	Estado-providência, escola e classe média	Trabalho de rotina VS análise simbólica
A nível estratégico	Trabalho industrial	Movimento socialista	Movimento anti-colonial	Novas migrações e tráfico de droga
A nível judicial doutrinário	Direito positivo	Direito do Estado	Justiça social	Direito não positivo
Objetivos dominantes das prisões	Normalização das penas	Prisão política (Cf. Campos nazis e gulag)	Reintegração social dos condenados	Sociedade de vigilância
Princípios organizativos das prisões (Cf. Veil e Lhuillier 2000: 10)	Isolamento e meditação segundo modelo religioso	Organização da vida em comum laica	Reeducação social e preparação para a reintegração	Diversidade e pluralismo de práticas e poderes internos e externos

Fonte: Hobsbawn (*in* Dores, 2003: 87)

Como consequência das múltiplas interações conflituais e de cooperação existentes em cada uma das fases configuracionais acima descritas, o capitalismo oferece aos sistemas prisionais oportunidades e desafios distintos que, por si, têm gerado práticas prisionais diversas, adequadas ou impostas pelas diferentes formas de estruturação social, caraterizadas conjuntamente e

⁸ Guerra imperialista e globalização.

⁹ Capitalismo e estado social.

que estabelecem relações entre os diversos domínios de análise estrutural e institucional. Os sistemas prisionais, como conjunto de órgãos funcionais com competência para criar e garantir condições para a execução de penas e medidas privativas da liberdade visando a reinserção social dos reclusos, a proteção de bens jurídicos e a defesa da sociedade, não sendo entidades estranhas às sociedades em que estão inseridos, embora sejam produzidos com o fito de escapar tanto quanto possível ao escrutínio popular e mediático, dependem também de fatores que lhes são externos¹⁰, mas que fazem parte dessa mesma sociedade (Dores, 2003: 80-81). Como tal, “a instituição prisional prossegue certos objetivos gerais, certas tendências de transformação características de cada época histórica e é afetada pelas polémicas jurídicas, administrativas, políticas e públicas” (*idem*, 2003:82-88).

1.2 A Pena Privativa de Liberdade: História e Evolução

Devido à indefinição da origem da pena, uma vez que é tão antiga como a história da humanidade, perdendo-se na obscuridade do tempo e, por dificuldade em explicar categoricamente as etapas dessa evolução, consideraremos a figura do homem delinquente diante das distintas formas de punição dos atos criminosos relacionados com os períodos da História.

Nos primórdios da humanidade (*fase primitiva*), a forma de prender as pessoas e os animais era idêntica. Eram presos, amarrados e acorrentados pelo pescoço, mãos e pés nos piores lugares possíveis (subterrâneos, cavernas, fossas, entre outros). Tratava-se de um período em que a pena tinha um carácter de vingança e o ofendido definia o estilo em que a mesma ocorreria.

Depois surgiram os primeiros indícios do princípio de Talião, por volta de 1792 a.C. no Código Hammurabi, no reino da Babilónia, onde o criminoso era punido com a mesma intensidade do crime que cometera (“Olho por olho, dente por dente”). Com esta lei começou-se a procurar evitar que se fizesse justiça pelas

¹⁰ Reações das famílias às vicissitudes da prisão, atenção dos *media* aos acontecimentos, avaliação moral da opinião pública sobre os objetivos da instituição e sobre a legitimidade dos interesses envolvidos.

próprias mãos, passando a sua aplicação a ser efetuada pelas autoridades competentes, introduzindo-se o início da ordem na sociedade relativamente aos crimes e delitos, apesar da punição ser dada de acordo com a categoria social do infrator e do ofendido (Gonçalves, 2003: 36).

Já os gregos e os romanos, deram ênfase ao acorrentamento e à segregação em estabelecimentos especialmente preparados para prender infratores. O *cárcere* designava, na Idade Antiga, o local do circo em que os cavalos aguardavam o sinal de partida para as corridas, passando depois a designar a prisão onde se colocavam os escravos, os delinquentes e os vencidos na guerra (Oliveira, 1996: 5).

A prisão era uma espécie de “antessala de suplícios onde frequentemente era usada a tortura para descobrir a verdade”. De facto, o que existia era uma prisão com carácter de depósito e com condições desumanas, ou seja, de contenção e custódia do “réu”, onde era garantida a sua guarda até ao julgamento (Bitencourt, 2010: 506).

Embora na Antiguidade a prisão-custódia fosse a única a ser empregue, já existiam ideias históricas que apontavam para a prisão como meio de pena. A civilização helénica desconheceu a privação da liberdade como pena. Contudo, Platão já propunha no livro IX de “*As Leis*” a necessidade do encarceramento para repressão de alguns crimes, estabelecendo três tipos de prisões: uma na praça do mercado, que servia de *custódia*; outra, denominada *sofonisterium*, situada dentro da cidade, que servia de *correção*; e uma terceira destinada ao “suplício” que, com o fim de amedrontar, deveria construir-se em lugar deserto e sombrio, o mais distante possível da cidade. Já Platão, por outro lado, apontava as duas ideias históricas de privação da liberdade: a prisão como pena e a prisão como custódia, sendo esta última a única forma efetivamente empregue na Antiguidade (Gonçalves, 2003: 44-45).

Os romanos, por sua vez, foram uma civilização muito destacada em termos de Direito Civil, mas que pouco produziu no que respeita ao Direito Penal. Somente conheciam a prisão-custódia e aceitavam a prisão por dívida. Existia

naquela época a figura do *ergastulum*, que se destinava única e exclusivamente ao encarceramento de escravos como meio de castigo, através do qual os Juízes delegavam no *pater-familiae* o critério de reclusão a ser determinado (de forma temporária ou perpétua). Fator também importante era o facto de nesta época não existir uma padronização de estabelecimentos adequados à guarda dessas pessoas, pois, não existiam ainda penitenciárias arquitetadas para este fim (*idem, ibidem*: 507).

Roma e Grécia foram dois dos mais importantes expoentes do mundo antigo, embora em ambas as civilizações a prisão fosse adotada somente com caráter de custódia, não podendo ser definida, nessa fase da História, como cumprimento de pena, ou seja, o culpado ficava preso apenas para esperar a execução do seu castigo, que podia ir da pena de morte, passando pelas penas corporais, até às penas infamantes. A prisão por dívida, utilizada nas duas civilizações, também não podia ser considerada como pena, uma vez que a sua finalidade era garantir que os devedores cumprissem as suas obrigações.

Com a queda de Roma e do seu Império, caracterizada pela invasão da Europa pelos “bárbaros”, segundo a divisão doutrinária, acabou a Idade Antiga surgindo uma nova fase, a Idade Média, passando o emprego da lei penal a ter o caráter de intimidar a coletividade (*período de intimidação e expiação*), provocando medo para mostrar que o crime não compensava, resultando na crueldade empregue nos castigos, onde indistintamente homens e mulheres, velhos e crianças esperavam o suplício e a morte (Oliveira, 1996: 5).

O direito penal canónico teve grande influência neste período da História, onde a Igreja possuía cada vez mais poder. As decisões eclesiásticas eram efetuadas por tribunais civis tendo a pena, por um lado, um caráter sacral e, por outro, a preocupação na correção do infrator. Entretanto, o mérito principal do direito penal canónico foi a consolidação da punição pública como a única justa e correta. É nessa época que surge a *Prisão de Estado*, aplicada àqueles que cometessem delitos de traição e aos adversários políticos dos governantes de então.

A prisão eclesiástica ou canónica, somente destinada a alguns membros do clero mais “rebeldes”, respondia às ideias de caridade, redenção e fraternidade da Igreja. Era mais humana que a do regime secular onde vigorava a lei dos suplícios e das mutilações. Contudo, não era ainda o modelo adequado. Essas prisões, na verdade, deram um tratamento de caridade e de fraternidade da Igreja para com os condenados, que eram encarcerados em prisões subterrâneas sem porta nem janela dando ao internamento um sentido de penitência e de meditação, ou seja, utilizavam a penitência e a oração para que o acusado se arrependesse. Há a destacar também que, com o surgimento dessas prisões subterrâneas, surgiu a expressão *vade in pace* (vá em paz). Assim era conhecida a prisão daquele tempo que se despidia do réu com essas palavras, porque quem entrava nelas, normalmente, não saía com vida (Bitencourt, 2010: 508).

O delito era confundido com o pecado, o infanticídio, o aborto, a homossexualidade, o adultério, a blasfêmia ou a bruxaria, que passaram a ser elencados como crimes. Para manter os presos até às execuções das sentenças condenatórias, a Igreja formou um poder punitivo e passou a construir prisões, que tiveram o nome de Penitenciárias. Com o crescimento cada vez maior de infiéis (criminosos), esta viu-se obrigada a criar uma Ordem (Dominicana) e uma organização judiciária para combater esses criminosos anti-católicos. Uma das poucas exceções à prisão-custódia nesse período era, justamente, a prisão canónica, que somente era aplicável em situações especiais a alguns membros do clero. Essa ideologia dada pelo pensamento cristão foi o que auxiliou o bom funcionamento da pena privativa de liberdade e contribuiu para o surgimento da prisão moderna, a começar pelo vocábulo “penitenciário” e “penitenciária” que surgiram da expressão “penitência” do Direito Canónico (Júnior, 1996: 288).

Durante os séculos XVI e XVII, com o predomínio da pobreza por toda a Europa (originada pelas guerras religiosas), aqueles que não tinham dinheiro procuravam a sua subsistência na delinquência, na mendicância, nos roubos e nos assassinatos, tirando de maneira ilícita daqueles que obtinham fortunas.

Várias foram as manifestações experimentais de âmbito penal, porém, todas falharam.

Na segunda metade do século XVI um grande movimento de criação e de construção de prisões começou a organizar-se para a correção dos condenados por delitos menores, criando chamadas de *houses of correction* ou *bridwells*¹¹ e, posteriormente, de *workhouses*, que visavam a correção do condenado. Essas instituições representaram um grande valor histórico-penitenciário pela aposta que fizeram na reforma dos delinquentes pelo trabalho e pela disciplina. Também tinham o objetivo de prevenção geral, ou seja, procuravam antes de mais, desincentivar as outras pessoas da vadiagem e da ociosidade. Este tipo de experiência teve sucesso e foi aprovado, primeiramente por muitos lugares da Inglaterra, resultando numa expansão dos denominados *bridwells*, cujo primeiro fundamento legal aconteceu em 1575, sendo posteriormente criado o seu estatuto (em 1670). Também em Inglaterra surgiram as chamadas *workhouses*, que seguiam a mesma linha de desenvolvimento das *bridwells*, utilizando a mão-de-obra dos reclusos (Bitencourt, 2010: 510).

Já em Amesterdão (1596) tinham sido criadas as chamadas *Rasphuis*, ou seja, as casas de correção para homens. Em 1597 foi a vez das *Spinhis*, que se destinavam à correção de mulheres e, por fim, em 1600 foi criada uma secção especial para jovens. Todas estas prisões serviam somente para os crimes de pequena delinquência, pois, os crimes mais graves continuavam com a aplicação de penas mais severas (o exílio, os açoites e o pelourinho). Embora, a aplicação dessas instituições se limitasse aos crimes mais leves, há a destacar o facto de assinalam o surgimento da pena privativa de liberdade moderna, fazendo com que este tipo de prisão fosse copiado por vários países europeus. Posteriormente, no século XVII, outras penitenciárias foram construídas, como as de Bremem (1609) e Hamburgo (1622). Porém, somente no século XVIII é que duas penitenciárias se destacaram, sendo elas, a penitenciária papal de São Miguel (1703) e a penitenciária de Gant (1775), na

¹¹ Referência ao Castelo de Bridwell, cedido pelo rei inglês para abrigar ladrões e mendigos.

Bélgica, onde o trabalho e a manutenção do preso eram explorados, pelo que, só comiam aqueles que trabalhavam (*idem*, 2010: 511-512).

Em Roma, o Papa Clemente XI foi um dos expoentes que procurou os sentidos reabilitador e educativo da pena privativa de liberdade. As suas ideias foram colocadas em prática na “Casa de Correção de São Miguel” (1703). O regime utilizado era misto. Além do silêncio absoluto que devia ser respeitado, os delinquentes trabalhavam durante o dia conjuntamente e mantinham-se isolados durante a noite. Os meios empregues para a correção eram o isolamento, o trabalho, a instrução religiosa e uma férrea disciplina à custa de fortes sanções (Junior, 1996: 291).

Nesta altura, como resultado de inúmeras guerras religiosas, a pobreza generalizava-se por todo o continente europeu, crescendo o número de desafortunados e, conseqüentemente, tanto o número de pedintes e delinquentes, como os roubos e os assassinatos. Diante desse quadro social, o direito penal foi utilizado como instrumento de segregação social através das penas de expulsão, trabalhos forçados e encanamentos para esgotos ou encaminhamentos para galés. Também nessa época, o mundo vivenciava os horrores das penas, que eram corporais e infamantes, visando o corpo e a honra dos condenados. Todo esse ritual ocorria em público, o que fazia com que essas cenas cruéis ficassem gravadas na mente da população de modo a que isso fizesse com que a criminalidade fosse controlada. Porém, muito pelo contrário, em França a criminalidade aumentou tornando-se insustentável, o que provava que o rigor da pena por si só não era capaz de enfraquecer a criminalidade. Diante de tais factos, o povo francês viu-se obrigado a organizar um movimento que deu origem à Revolução Francesa¹², considerada por muitos o marco dessa generalização como instrumento jurídico. Com esta Revolução ocorreram várias reformas institucionais, entre elas a inclusão da prisão como instrumento de pena pelo Código Penal Francês de 1791, ideia que se espalhou por todo mundo (*idem*: 291).

¹² Entre 5 de maio de 1789 e 9 de Novembro de 1799 (Conjunto de acontecimentos que alteraram o quadro da política social de França, resultando na abolição e substituição da Monarquia pela república Democrática).

No fim do século XVIII e início do século XIX¹³ grandes sistemas penitenciários surgiram¹⁴ levando em consideração os modelos adotados pelas penitenciárias de São Miguel de Gant. Houve nesta fase uma coincidência, a proscrição ou a morte de uma sistemática penal com métodos de tortura, suplícios corporais e execráveis exposições das pessoas ao público e o nascimento ou o prelúdio da prisão, tornada jurídica, como método de degradar, de aviltar e de degenerar o Homem. A pena, embora fosse também intimidadora e regeneradora, passou a ter caráter de retribuição ética ou jurídica.

Relativamente à evolução anteriormente descrita e, como refere Gonçalves (2003:96):

“Muito caminho havia ainda por percorrer e, não obstante o ponto de partida parecer aos olhos de hoje censurável ou repreensível, o mesmo marcou o início da Ciência Penitenciária Moderna”. (...) “O certo é que os reformadores penitenciários, fundadores do humanitarismo penitenciário, não se deixaram contagiar pelo imobilismo e consideraram que alguma coisa devia ser feita neste campo”.

Assim, a prisão passou a ser um preponderante instrumento da pena, na qual as barbáries, que eram praticadas teatralmente na condição de punição, foram deixadas de lado. O caráter rigoroso e cruel que o povo presenciava, converteu-se em prisão, passando a punição a ser tratada como ato de degeneração do Homem. Dá-se assim o nascimento da pena privativa de liberdade, onde a prisão deixa de ser um meio de custódia.

Em Portugal, o tratamento da execução da pena privativa da liberdade tem tido uma abordagem impar. Desde meados do século XIX que começa a ser esboçada “aquela que parece ser, ainda hoje, a mais firme tendência do direito penal português” que é da recuperação do delinquente (Rodrigues, 2002: 11).

Na atualidade, falar-se do *combate* à criminalidade significa assinalar-se uma das finalidades da pena privativa da liberdade, a prevenção, também reconhecida como um valor de orientação da administração da justiça penal e

¹³ “Fase Humanitária” ou “Humanitarismo Penitenciário”.

¹⁴ “Filadélfico”, “Auburniano”, “Panótico”, “Montesinos”, “Progressivo Inglês”, “Progressivo Irlandês” e “Reformatórios”.

criminal. Após a superação da “legitimação teológica e metafísica do *ius puniendi*, a pena perdeu, em grande parte, a sua função de cunho retributivo” passando “o direito de punir a justificar-se à luz da necessidade (...) e a pena ganha uma finalidade (...) terrena, dirigida à prevenção do cometimento de outros crimes (prevenção geral especial)”, significando também que o sistema sancionatório passa a basear-se na concepção de que a pena “constitui a *última ratio* da política criminal”. No entanto, é de salientar que os *fins preventivos especiais* atribuem uma dimensão positiva à pena, desde que, na medida do possível, se evite a dessocialização do recluso e se promova a sua não dessocialização, sendo essencial que a execução da pena antes de socializar “seja não-dessocializadora” (*idem*, 2002: 29-56).

1.3. Reinserção social: Fundamentos

A discussão relativa à reinserção social dos delinquentes é indissociável da problemática da punição. Apesar de ser um dado adquirido no nosso direito positivo, continua a ser objeto de larga polémica.

A evolução do Direito Penal desde as reformas do Iluminismo e, principalmente, do Liberalismo, caracterizou-se por uma considerável mitigação dos sofrimentos e privações tradicionalmente associados às penas. Foram extintas as penas cruéis e infamantes, a generalidade dos danos corporais¹⁵ e muitas das penas de privação de direitos.

Até ao século XVIII, a utilização sistematizada de castigos corporais e da pena de morte como medidas essenciais de combate à criminalidade subsistem por todo o mundo e constituem as bases sobre as quais evoluiu a própria classificação penal (Gonçalves, 1993: 78).

Como refere Foucault (1975, *in* Gonçalves, 2003: 78-79) “as punições em geral e a prisão provêm de uma tecnologia política do corpo que ora se assume como objeto de suplício físico ora representa o espírito a (re)educar”, pelo que

¹⁵ Exceção para a pena de morte, que continua a vigorar em alguns países.

esta pode ser considerada o resultado de um processo político de controle e segurança interna da sociedade, que coloca o condenado como alguém que é objeto de submissão ao poder punitivo e exemplo didático para a população e, simultaneamente, uma garantia da lei e do poder. Como tal, “a arte quantitativa do sofrimento”, para além de um instrumento da vontade do rei e de um sinal claro de que a transgressão, é sinónimo de condenação, uma possibilidade de intervenção do povo no ritual condenatório.

Com o movimento de ideias precedentes à Revolução Francesa, em que “o homem evoluído e racional abomina os suplícios e identifica-os como práticas revoltantes e tirânicas”, acentua-se a necessidade de lhes pôr fim, pelo que os reformadores do século XVIII denunciam o excesso de despotismo, arbitrariedade e poder manifestados por uma só pessoa (soberano), “surgindo assim o primeiro impulso para reconhecer no criminoso” (...), “a existência de algo que até aí lhe era negado: a sua *humanidade*, isto é, a própria existência como ser humano”, o que poderá ser considerado “o primeiro passo para a defesa dos direitos do cidadão/delinquente/recluso”. Desta forma, a punição passa a ser o resultado de um procedimento legal deixando o corpo de ser “o eleito da punição, transformando-se esta em algo que atua na alma do indivíduo através de um mecanismo reflexivo que o leva a reconsiderar e a corrigir as suas condutas, os seus hábitos, em suma, a sua personalidade” (Gonçalves, 1993: 80-81). Assim, a pena de prisão é, na conceção moderna da pena criminal, uma instituição recente, com origem na segunda metade do século XVIII, sendo até essa altura usada como meio de custódia ao serviço de fins heterogêneos e não como medida propriamente dita (Veloso, 1993: 55-56).

Com o século XIX surge a preponderância de correntes que defendem o chamado método progressivo, caracterizado por uma distinção de fases de severidade decrescente, o que permitiu desenvolver a prisão moderna e o sistema penitenciário como uma estrutura punitiva organizada. No entanto, é interessante perceber porque outros modos de conceber a punição não se mantiveram, passando a prisão a ser a eleita pelo poder para repressão. Para tal compreensão Lefebvre (1979, in Gonçalves:1993: 81-82) estabelece uma

ponte entre a forma como a sociedade lida com o flagelo da peste e da lepra e o aparecimento da prisão:

“Assim, enquanto que a lepra é a alegoria da exclusão e o tratamento para ela consiste na criação de locais exclusivamente votados para encerrar e isolar os portadores da doença – os leprosários –, já a peste evoca uma outra ordem de fatores. Neste caso, já não basta excluir o emprestado para controlar a epidemia e para que a sociedade se mantenha pura. Na peste a sociedade é obrigada a viver com esse mal no seu seio o tempo que fôr necessário – princípio da quarentena – até que a epidemia passe. Por outro lado, (...) vai obrigar à criação de um aparelho de controlo social com funções constantes de despistagem, registo, diagnóstico, classificação e tratamento de indivíduos (...).”

De ambas as ligações emerge a noção de prisão como “um local de encerramento e exclusão onde é imposto um esquema disciplinar rígido” que permite controlar esse espaço, “criando a dicotomia e a etiquetagem” extensíveis a outros domínios como os de criminoso/não criminoso, normal/anormal, entre outros (Gonçalves, 1993: 82).

O sistema prisional e a prisão têm sofrido modificações e evoluído, tal como a sociedade em que estão inseridos. Se numa primeira fase o corpo do condenado era o objeto último da aplicação da lei sendo o suplício em praça pública a última prova da infração, posteriormente o encarceramento é assimilado como a única forma capaz de isolar os indivíduos perigosos para a sociedade. No entanto, começa a haver o reconhecimento por parte das instituições prisionais de que não basta o isolamento dos indivíduos da sociedade para prevenção da criminalidade, pelo que é necessário “ensiná-los” a viver em liberdade por outros meios que não a delinquência. Foi nesta fase de reeducação que segundo Gonçalves (1993: 90-91), através do trabalho e do combate à ociosidade dentro das prisões, se procurou:

“a promoção possível de um bem-estar intra-muros que pudesse constituir-se como um primeiro passo de transformação da personalidade e aquisição de competências interpessoais, sociais e de trabalho, capazes de permitir a retoma da liberdade com sucesso”.

Na transição do século XIX para o século XX, com o advento do positivismo procurou-se uma explicação científica para a criminalidade através da análise da personalidade e identificando causas (biológicas, psicológicas, sociais) do comportamento criminal que, em conjunto com “a assunção da ideia de ressocialização dos reclusos como principal fim da pena de prisão permitiram (...) o desenvolvimento de teorias de *tratamento penitenciário* que tentavam definir metodologias de acompanhamento do recluso (...) tendo como finalidade a sua ressocialização” (Santos, 2003: 60).

Contudo, uma vez que com o argumento ressocializador foram realizadas muitas experiências que punham em causa a dignidade da pessoa humana e o seu direito inalienável à integridade física, foram criados instrumentos jurídicos para definição de regras para a execução da pena privativa de liberdade, entre elas as Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos¹⁶, que nas suas observações preliminares referem:

(...) “não pretendem descrever em pormenor um modelo de sistema penitenciário” (...) mas “estabelecer os princípios e regras gerais de uma boa organização penitenciária e as práticas relativas ao tratamento de reclusos”(ponto1).

“O fim e a justificação de uma pena de prisão ou de uma medida semelhante que priva de liberdade é, em última instância, de proteger a sociedade contra o crime. (...) só pode ser atingido se o tempo de prisão for aproveitado para assegurar (...) que depois do seu regresso à sociedade, o criminoso não tenha apenas à vontade, mas esteja apto a seguir um modo de vida de acordo com a lei e a sustentar-se a si próprio” (ponto 58).

“O tratamento das pessoas condenadas a uma pena ou medida privativa de liberdade deve ter por objetivo, na medida em que o permitir a duração da condenação, criar nelas à vontade e as aptidões que as tornem capazes, após a sua libertação, de viver no respeito da lei e de prover às suas necessidades (...)” (ponto 65).

¹⁶ Adotadas pelo Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a prevenção do crime e tratamento de delinquentes, realizado em Genebra em 1955, e aprovadas pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957 e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977.

Cfr. <http://WWW.direitoshumanos.usp.br/index.php/direitoshumanosphp/Direitos-Humanos-na-Administra%C3...> (consultado em 2013-01-22)

Como refere Santos (2003: 61), tais Regras constituíram “um ponto de viragem na evolução e na transformação profunda das formas de cumprimento da pena de prisão”.

Em Portugal, a Constituição de 2 de abril de 1976, traz subjacente a ideia de que os direitos fundamentais constitucionalmente consagrados são respeitados e garantidos (art.º 2.º) pelo que “não podem ser restringidos apenas em nome de uma maior eficácia do funcionamento das instituições públicas” (*idem*, 2003: 152), o que alterou significativamente o sistema prisional e a reinserção, dando uma nova conceção ao estatuto jurídico do recluso.

As preocupações humanitárias e o desenvolvimento económico e científico viriam a valorizar os aspetos regeneradores, em detrimento dos meramente punitivos. Surgem um pouco por todo o mundo novos institutos de condenação condicional¹⁷ que procuram continuar o trabalho de *transformação* do recluso numa fase pós-prisional. A esta tendência deve acrescentar-se a desinstitucionalização do sistema punitivo, que consiste na utilização crescente de medidas que não implicam o internamento no universo da prisão.

Assim, a Reforma de 1979, inscrevendo-se num amplo movimento de renovação penitenciária vem dar seguimento à reforma sobre a execução de penas e medidas de segurança privativas da liberdade¹⁸, (Rodrigues, 2002: 14). A partir daqui, tendo em conta que a ressocialização dos reclusos deve ocorrer no integral respeito pela sua personalidade (art.º 3.º, n.º 1), todo um conjunto de referências semânticas relacionadas com o universo prisional e que eram projetadas como conotações sociais negativas (cadeia, colónia penal, penitenciária, preso, prisioneiro, condenado, perceptor) passa a ter novas designações (estabelecimento prisional, recluso, detido, educador, técnico de educação).

¹⁷ A *probation* norte-americana, a antecipação do termo da detenção em liberdade condicional e os modernos regimes de flexibilização da pena de prisão.

¹⁸ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1980.

Na elaboração deste diploma houve a preocupação de proceder à sua articulação não só com a lei vigente mas também com o próprio projeto de Código Penal que aguardava eventual aprovação.

É definida a finalidade da execução das medidas privativas de liberdade (art.º 2.º):

“(...) reintegrar o recluso na sociedade, preparando-o para, no futuro, conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem que pratique crimes.”

“(...) serve também a defesa da sociedade, prevenindo a prática de outros factos criminosos.”

e previsto o envolvimento deste na execução da sua pena impondo a sua participação no PIR, instrumento considerado essencial para a prossecução do objetivo ressocializador (art.º 3.º, n.º 4):

“(...) estimular a participação do recluso na sua reinserção social, especialmente na elaboração do seu plano individual (...).”

Como refere Santos (2003: 156) outra preocupação da reforma, a de tornar o sistema prisional mais adaptado à ressocialização, está bem patente nos critérios de afetação a estabelecimento prisional (art.º 11.º) em função das suas características, da duração da pena a cumprir, da sua situação jurídica, entre outras, pelo que se deve promover a sua separação (art.º 12.º). Além disso, também as medidas de flexibilização da execução da pena (art.º 15.º) foram uma preocupação deste modelo ressocializador.

A reinserção social, expressão que em Portugal obteve maior consagração jurídica no início da década de 80 do século passado, é vulgarmente entendida no sentido de retoma pelo delinquente de um padrão de vida pautado pelo dever ser jurídico-penal. Este entendimento, também traduzido no uso de expressões como correção, recuperação, reintegração, ressocialização ou reabilitação, centra-se na figura do recluso e no seu retorno, condicional ou definitivo ao meio livre. Com efeito, a filosofia subjacente às disposições do CP de 1982¹⁹ e suas alterações, dão a entender que, mais que um resultado final, a reinserção social engloba todo um processo complexo de envolvimento do

¹⁹Cfr. Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro.

Estado, da sociedade e do cidadão delinquente, visando “criar condições que lhe permitam optar livremente por viver em sociedade sem cometer crimes, permitindo, simultaneamente que a própria sociedade se modifique e se reforme tendo em vista a eliminação dos seus fatores crimínógenos”, assumindo tal processo um “caráter de prevenção criminal (centrada no agente e não no ato), a nível primário²⁰, secundário²¹ ou terciário²², desenvolvendo-se de forma interligada e interativa, quer em relação à sociedade globalmente considerada, quer aos grupos de risco, quer ao indivíduo já em contacto com o sistema de aplicação e execução da justiça penal” (Pereira, 1987, in Polis, Vol. 5: 283).

O Código assume claramente uma filosofia penal de intervenção subsidiária, minimalista e de franca preferência por medidas alternativas à pena de prisão, prevendo um leque de medidas substitutivas: substituição da pena de prisão por pena de multa, por prisão por dias livres, por prestação a favor da comunidade, entre outras. Contudo, em referência aos fins das penas assume claramente um demérito da função retributiva da sanção penal, sujeitando-a apenas aos requisitos da prevenção geral e especial. Traça ainda um sistema punitivo em que as penas devem ser sempre executadas com um sentido pedagógico e ressocializador. Assim, neste contexto de desejável mudança, tornou-se imperativa a criação de um organismo vocacionado para abranger toda a área de intervenção social alargando a sua ação à prevenção criminal ligada a fenómenos de marginalidade e ainda à integração social de quem por eles era afetado, daí o nascimento do Instituto de Reinserção Social²³, a quem compete:

“(...) desenvolver as atividades de serviço social prisional e pós-prisional, bem com implementar todas as medidas penais não institucionais (...) relativamente a delinquentes imputáveis ou não imputáveis” (art.º 2.º, n.º 1).

²⁰ Prevenção voltada para as origens do delito. Visa neutralizá-lo antes que ocorra. Dirigida a todos os cidadãos.

²¹ Atuação na exteriorização do conflito. Dirigida a setores específicos da sociedade.

²² Destinada à população reclusa com o objetivo de evitar a reincidência.

²³ Cfr. Decreto-Lei n.º 319/82, de 11 de agosto.

Em 2009, a publicação do CEPMPL²⁴, é demonstrativa da preocupação não só com a reinserção, mas também com a segurança. Pensamos ser de realçar o facto de surgir uma alteração semântica do sentido dado à pessoa reclusa (de recluso para agente) reforçando o sentido de responsabilização deste na planificação e participação da execução da pena a que foi condenado e no seu processo de reinserção, do qual é parte integrante. Por outro lado, vem juntar num único ponto a proteção dos bens jurídicos e a defesa da sociedade, elementos integrantes de um conceito mais vasto e para o qual a reinserção social deve ser um elemento crucial que é a segurança.

Figura 2: Finalidades da execução das penas

FINALIDADES DA EXECUÇÃO (art.º 2.º)	Das penas e medidas de segurança privativas da liberdade	Reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes; Proteção de bens jurídicos; Defesa da sociedade
	Da prisão preventiva e do internamento preventivo	Assegurar a satisfação das exigências cautelares que estiveram na base da sua aplicação

Entre outros, o art.º 3.º, n.º 6 do CEPMPL vem, relativamente ao seu antecessor legislativo, colocar ainda mais em evidência o recluso como “centro” de responsabilização e dinamização da execução do seu tratamento prisional:

“A execução promove o sentido de responsabilidade do recluso, estimulando-o a participar no planeamento e na execução do seu tratamento prisional e no seu processo de reinserção social, nomeadamente através do ensino, formação, trabalho e programas”.

No entanto, apesar destas preocupações e dinamizações teóricas nos parecerem cruciais e essenciais, tendo em conta a situação socioeconómica que se presencia e que se reflete em contingências de ordem estrutural e organizacional, surge-nos a dúvida sobre a sua aplicabilidade prática, que não

²⁴ Vide Lei n.º 115/2009, de 12 de dezembro.

se pode ainda aferir tendo em conta o curto espaço temporal decorrido desde a publicação normativa.

1.4. Segurança Pública

Considerado desde sempre um vetor fundamental para as sociedades, a segurança é hoje, como nunca, um *fenómeno subjetivo*. Se procurarmos em qualquer dicionário ou enciclopédia uma definição do termo *segurança*, rapidamente nos deparamos com várias perspectivas e dimensões, consoante a realidade a que respeita.

Conceito pluridimensional, engloba um conjunto de fatores que permitem ao ser humano viver tranquilamente devido à ausência de qualquer perigo, como refere Fernandes (2005, *in* I CSI: 30):

“o estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais, que garante a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade como para o cidadão individualmente considerado”.

Como tal, é um direito constitucionalmente consagrado (art.º 27.º, n.º1):

“Todos têm direito à liberdade e à segurança”.

Assim, o direito à segurança significa “a garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”, intimamente ligado ao direito à liberdade física e de movimentos (Canotilho, 1993: 184). Como tal, garantir a segurança individual²⁵ e coletiva²⁶ é uma das obrigações do Estado com vista à realização das suas finalidades de conservação, de justiça e de bem-estar social (Fernandes, 2005, *in* I CSI: 30). Só “a necessidade de segurança constrangeu o homem a ceder uma parte da sua liberdade, para assim poder usufruir da restante. Cada indivíduo coloca no depósito público a porção mínima que baste para induzir os restantes a defendê-lo” (Clemente *in* Lara, 2012: 97).

²⁵ Essencial para o usufruto dos direitos de liberdade.

²⁶ Indispensável para que se possa preservar a ordem social estabelecida.

A liberdade, também ela com várias dimensões, tem suscitado dificuldades na sua harmonização com a segurança. Na atual sociedade complexa, o aumento do risco erigiu a segurança como condição para o exercício da liberdade, fazendo “aumentar a diferença entre as possibilidades teóricas oferecidas à escolha dos homens e os meios disponíveis para a sua realização”, pelo que a compatibilização entre liberdade e segurança representa um domínio bastante problemático onde muitas vezes a liberdade do indivíduo e a segurança do Estado não são completamente convergentes²⁷, pelo que o equilíbrio entre a livre manifestação de vontade de uns e o respeito pelos direitos dos outros, tal como o equilíbrio entre liberdade e segurança, só podem estar minimamente garantidos através da ordem pública. Bem representativo do que acabou de ser referido é o art.º 29.º da DUDH²⁸:

“Toda a pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade é possível.”

“No exercício dos seus direitos e liberdades, toda a pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática (...).”

Assim, porque o homem é um ser social, a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos²⁹ exige diferentes tipos de intervenção das autoridades públicas, designadamente da “máquina estatal”. Este interesse público, corresponde às necessidades coletivas que as autoridades vão em maior ou menor grau tentar satisfazer com a finalidade de realizarem os objetivos fundamentais da comunidade política. Como tal, o direito à segurança assume uma dimensão positiva (direito à proteção, pelo poder político, contra ameaça ou agressão) e uma dimensão negativa (direito à defesa contra atos injustos da Administração Pública).

²⁷ Cfr. Rodrigues, José Narciso da Cunha *in* Revista Portuguesa de Ciência Criminal — Ano 8, Fasc. 3, jul-set — 1998: 391-393.

²⁸ DUDH — Adotada e proclamada pela Resolução 217 (III) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Cfr. http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm (consultado em 2012-01-24).

²⁹ Ao serviço dos quais os agentes do Estado estão em exclusividade — art.º 269.º, da CRP.

O exercício da liberdade como um direito de todo e qualquer cidadão pressupõe o direito à segurança, daí a existência de forças públicas em prol da ordem.

Como tal, a ordem pública é definida por Picard (1984: 123) como:

“A ausência de toda a perturbação material ou moral proveniente, seja de uma conduta particular lesiva dos interesses da coletividade, seja da execução irregular de certas atividades de serviço público, seja ainda da degradação do domínio público.”

Já no plano nacional, segundo Pinto (1976: 434) esta engloba:

“O conjunto de princípios fundamentais, subjacentes ao sistema jurídico que o Estado e a sociedade estão substancialmente interessados em que prevaleçam e que têm uma acuidade tão forte que devem prevalecer sobre as convicções privadas.”

Tais princípios formam os quadros fundamentais dos sistemas políticos, sociais e económicos, pelo que possuem natureza imperativa.

Perante esta aparente diversidade de conceitualizações, a noção de segurança pública é suscetível de várias aceções, variando o seu conteúdo de Estado para Estado. Trata-se, como defende Almeida (*in* I CSI, 2005: 176), de um amplo conceito jurídico e sociopolítico:

“Trata-se de um direito (fundamental) de todo o cidadão a uma convivência pacífica e democrática, numa ordem jurídica, económica e social justa. A segurança envolve pois o Estado, as suas instituições e, em geral, toda a sociedade (...).”

Acrescenta ainda que:

“O cidadão é credor, individualmente e como membro da sociedade, face ao Estado, de um estado de segurança, que lhe permita exercer livremente os seus direitos e liberdades, para assim poder desenvolver livremente a sua personalidade (...). Por conseguinte, o moderno conceito de segurança pública, não deve ser, como o tradicional, restritivo e limitador, mas amplo e dinâmico de modo a facilitar e a apoiar o exercício de direitos e liberdades dos cidadãos. A segurança pública deve corresponder a uma situação social caracterizada pela pacífica convivência e confiança mútuas que proporcione e facilite o livre e pacífico exercício dos direitos e liberdades (individuais e

sociais) dos cidadãos, bem como o normal funcionamento do Estado e das suas instituições”.

Atualmente, “a segurança pública não pode ser esgrimida” apenas “no quadro instrumental da segurança interna”³⁰, devendo ser “enquadrada como parte integrante desta e como causa e efeito de uma política de segurança interna de um espaço não exíguo às fronteiras de um Estado, mas de um espaço extensível às fronteiras de vários estados” (valente *in* EDS, 2007: 295).

Ao debruçarmo-nos sobre questões de segurança é necessário estabelecer um paralelismo entre o público e o privado “consubstanciado na limitação do poder público e na consequente salvaguarda dos direitos fundamentais, mediante a articulação de meios e fins”, o que por vezes gera conflitualidade, fragmentações e vulnerabilidades (Dias, 2001: 88).

A segurança enquanto bem público é algo recente já que, como refere Chesnais (1981, *in* Oliveira, 2006: 55), “até à constituição do Estado moderno, o exercício da violência fazia parte do modo de vida e era uma condição de sobrevivência”. Como tal, sendo um resultado da emergência do Estado moderno, este foi assumindo o monopólio da violência legítima impondo a via coerciva e mediadora para a sua diminuição “através da institucionalização da administração policial e judicial, retirando às pessoas e grupos o direito de se ocuparem da sua própria segurança” (Oliveira, 2006:55). Esta assunção do monopólio da violência pelo Estado foi um importante contributo para a pacificação dos costumes e, consequentemente para a diminuição do crime.

No entanto, apesar de atualmente “continuar a reafirmar o monopólio da segurança” devido a um conjunto de fatores indutores da insegurança decorrentes da modernidade³¹, “tem-se demonstrado incapaz de,

³⁰ Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Aprovou a LSI (art.º 1.º).

“Atividade desenvolvida pelo Estado, para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

³¹ Crescente demanda de segurança dos cidadãos, aumento da criminalidade, incivilidades, sentimento de insegurança.

isoladamente, obstar à sua contínua degradação” (Roché, 1998a, *in* Oliveira: 2006: 65).

Observe-se que, tendo em conta a complexidade do tema e a vastidão de enfoques que implica, não serão abordadas no presente trabalho questões extremamente importantes no campo da segurança, tais como o sistema socioeducativo e a justiça, entre outros. No entanto, refletiremos sobre uma das questões que nos parece ser crucial no enfoque securitário que é insegurança.

1.4.1 Segurança/Insegurança

A época atual, caracterizada por mudanças sociais aceleradas é, ao mesmo tempo, impulsionada por grandes e benéficas oportunidades e pelo facto de vivermos num mundo assustador e perigoso. O estreito caminho das consequências da modernidade é trilhado por dicotomias como “progresso e exclusão; confiança e ansiedade; segurança e perigo; risco e incerteza; seguridade e insegurança”, pelo que faz pouco sentido a discussão de ambos os conceitos (segurança/insegurança) de forma isolada. As consequências do fenómeno da modernidade “combinam-se com a circularidade do seu carater reflexivo para formarem um universo de acontecimentos onde o risco e o acaso assumem uma nova natureza” conduzindo ao “dilema da insegurança”, ou seja, “(...) que os melhores esforços que fazemos no sentido de tornar mais seguro o nosso ambiente conduzem, paradoxalmente, para uma insegurança ainda maior” (Alves, *in* RSD, n.º 11, 2009: 34).

O mundo atual, caracterizado por um ambiente complexo, obrigou à generalizada aceitação da ideia de segurança como *expetativa*, levando a que os sistemas sociais “criem expetativas de segurança para não submergirem nessa complexidade” (Sarmiento, *in* II CSI, 2006: 161).

Tais expetativas podem variar em função do subjetivo entendimento comum da “interação da segurança e da insegurança” que abrange “um largo espetro, atingindo com maior impacto os níveis pessoal, económico, social e político” (Alves, *in* RSD, n.º 11, 2009: 34).

Quadro 2: Perspetivas/expetativas do entendimento de segurança/insegurança

SEGURANÇA	INSEGURANÇA
Sentimento/estado de bem-estar	Sentimento/estado de precaridade e medo
Garantia/confiança no atingir de metas próprias	Sentimento/estado de desesperança e auto-constrangimento.
Condição de estabilidade/permanência da manutenção do ambiente e relações	Sentimento/estado de incerteza no futuro e nos outros – receio do desconhecido

Fonte: Adaptação de Alves, *in* RSD, n.º 11, 2009: 34

Após a apresentação simplificada de que as várias perspetivas que temos da segurança nos podem criar expectativas conducentes a sentimentos de insegurança, convém observar que esta pode ter duas vertentes (Roché, 1993, *in* Oliveira, 2006: 57):

- Insegurança real³²
- Insegurança ressentida³³

Estas “duas faces do mesmo fenómeno”, desenvolvem-se “num plano material sobre a forma de crimes contra as pessoas e contra os bens mas, também, sobre um o plano psicológico, produzindo sentimentos de medo pessoal e de preocupações securitárias” (*idem*, 2006: 57).

A insegurança apresenta-se e é encarada das mais variadas formas, consoante o tempo, o espaço, a experiência individual e a criminalidade, entre outras. Assim, para uma delimitação da temática proceder-se-á a uma breve abordagem à sua associação à criminalidade.

Na atualidade, o crime é considerado um dos fenómenos contemporâneos que mais tem contribuído para o aumento do sentimento de insegurança. O alarmismo social à sua volta organiza-se, recorrentemente, em torno do crescimento do medo, do crescimento do crime e, finalmente, no estabelecimento de uma relação de causalidade entre a insegurança e a criminalidade.

³² Situação resultante do estado objetivo da delinquência.

³³ Manifestada por sensações de angústia e de medo.

Nas palavras de Feldman (1993: 78), “o medo do crime é percebido como o reflexo da realidade criminal, sendo uma resposta racional à possibilidade, ou à experiência real de vitimação”.

Desta forma, o medo não é entendido como um problema em si mesmo, considerando-se que o real problema é o aumento da criminalidade. Assim, o medo do crime será reduzido se a criminalidade também o for. Como tal, a principal estratégia de diminuição do medo passará pela diminuição do próprio crime (Lewis & Riger, 1986: 198).

A imagem de uma criminalidade em crescimento acelerado é também uma componente central da percepção pública do crime. Mas não só. Tal “sentimento poderá ser desencadeado, por razões análogas, pela presença de pessoas estranhas em ambientes familiares, dado que a presença de outrem implica necessariamente algum grau de vulnerabilidade às suas intenções (...). Assim, dada a limitada capacidade de controlo do meio que nós temos, para a maioria dos sujeitos o mundo é, na sua generalidade, à exceção de pequenos *portos de segurança* conhecidos, um local perigoso” (Machado, 2004: 59).

Mas, apesar de normalmente o *barómetro* da insegurança estar relacionado com o aumento da criminalidade refletida em dados estatísticos, não podemos centrar os fundamentos daquela apenas no crime, uma vez que existem muitos outros riscos decorrentes da modernidade (incivilidades) que podem *minar* a confiança do cidadão, contribuindo para a “assunção de ideologias securitárias e para a aceitação de quadros restritivos de liberdades e direitos fundamentais” (Alves, *in* RSD, n.º 17, 2011: 78).

Neste sentido, parece-nos que o próprio Estado, tendo contribuído para a diminuição do crime e criado a “ilusão” de ter a responsabilidade pela segurança, “levou os cidadãos a abandonarem a sua auto-proteção, mantendo-os na sua completa dependência (...), passivos e apáticos”, o que levou à diminuição do controlo comunitário das incivilidades no espaço público (Oliveira, 2006: 61-66).

Também nesta questão, a prisão e a pena privativa de liberdade podem ter um importante papel. Embora seja discutível a eficácia da pena, o certo é que perante o aumento dos níveis de insegurança o cidadão tende a exigir medidas penais repressivas mais robustas. Perante tal, a pena, embora por vezes não tenha o efeito pretendido, pode contribuir como *calmante* criando uma aparente sensação de segurança, só pelo facto de alguns delinquentes estarem presos, sendo tirados de *circulação* ou, por outras palavras, deixando as pessoas de estar em convivência com quem considera perigoso e causador de instabilidade.

Desta forma, o poder político dá também visibilidade à *tentativa* de demonstração de que “a autoridade do Estado está presente e dessa forma assegurar aos cidadãos – pelo menos ao nível da percepção – que o Estado está pronto para responder às suas necessidades de segurança (Fernandes, *in* EDS, 2012: 321).

1.4.2. Política e Segurança

A conservação das sociedades politicamente organizadas só é possível com o sentimento de ausência de ameaças ou perigos e da existência de estabilidade e confiança por parte das populações. Para tal, o poder político define a ordem social que pensa ser mais apropriada à prossecução dos fins do Estado.

A ordem estabelecida constitui o fundamento da segurança individual/coletiva e é a garantia do respeito pela vida. Pela sociedade e pelos cidadãos são desenvolvidos esforços conjuntos para a preservação da ordem social, traduzindo-se esta num equilíbrio entre as normas e os costumes enraizados suportados por um conjunto de regras de conduta reguladoras de comportamentos. Como garantia da “manutenção da ordem social estabelecida, o poder político define parâmetros, estabelece instrumentos, adota os mecanismos e mobiliza os meios indispensáveis para assegurar a estabilidade e manter a confiança dos cidadãos integrantes da sociedade politicamente organizada” (Fernandes, *in* I Colóquio de SI, 2004: 33).

No entanto, “a segurança da sociedade politicamente organizada não depende apenas da responsabilidade do Estado e das instituições por este criadas para o efeito, depende também dos cidadãos individualmente considerados, dos grupos, do sistema cultural e dos diversos elementos integrantes do sistema político da sociedade” (*idem*: 36).

Assim, as políticas públicas de segurança podem emergir: por um ato extraordinário da comunidade (ato que chame a atenção); devido à comunicação social (pressão sobre um facto/mediatização do facto); por agregação comunitária (ex.: aborto — 1.º Referendo não foi juridicamente vinculativo); por pressão silenciosa (quando não existe prevenção rodoviária — pressão das seguradoras); ou por iniciativa governamental (sempre em função do eleitorado e com o intuito de captação do eleitorado).

As decisões governamentais são afetadas por recursos e interesses extragovernamentais (militares, industriais, religiosos ou do trabalho) que refletem o nível da economia e do desenvolvimento tecnológico, a distribuição privada da propriedade e os conflitos entre grupos sociais voluntários ou institucionalizados. A segurança e, em particular a SI, pelo seu lado, “dependem das conceções do Estado, que se esquece, por vezes, que é esta que está na sua fundamentação histórica” (*Sarmiento*, 2009: 13-14).

No atual contexto, “a identidade pode já não ser construída em torno do conceito de Estado ou de uma identidade legitimadora dele resultante, mas pela agregação de interesses sociais e setoriais que resultam na formação de múltiplas identidades de resistência reconstruídas a partir de experiências e expectativas partilhadas, geradoras de segurança. A política de segurança, enquanto reafirmação do Estado, fundado num centro a partir do qual as forças da autoridade, ordem e identidade combatem a anarquia, o caos e a diferença, encerrando em si aqueles que pertencem ao contexto e fechando fronteiras aos que não pertencem ao quadro normativo pré-estabelecido, pode ser inadequada às complexidades dos sistemas sociais atuais”, passando a segurança “a ser entendida como um conjunto particular de discursos e

práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados, o que coloca novos desafios (...) identitários” (*idem*: 61-63).

Com a incapacidade de suprimento das expectativas de segurança que serviam de base de legitimação ao Estado-nação, “surtem identidades diferenciadoras”, obrigando “o Estado a ser plural e, por conseguinte, obrigando a uma *des-securitização* para tornar possível a pluralidade identitária no seio de um dado território sob um mesmo quadro normativo estabelecido, o que constitui um complexo desafio e paradoxo de segurança”. (*idem, ibidem*: 64).

A dimensão global dos fenómenos políticos afeta o funcionamento dos regimes políticos, que ultrapassam as fronteiras nacionais, exigindo respostas que os Estados ou os sistemas políticos já não podem fornecer por si só. Deste modo, as políticas públicas estão sujeitas a processos de contágio, interferência, imitação e emulação. Na sociedade contemporânea ocidental, as respostas à problemática da insegurança ocorrem com a definição de medidas gerais e setoriais de implementação de políticas públicas de segurança que privilegiam *teoricamente* a prevenção e o combate às ameaças e aos riscos identificados. Contudo, nenhuma sociedade ou instituição política consegue prever os problemas que em determinado momento surgem, pelo que o faz com base na perceção da realidade, dando dessa forma sentido aos programas de ação pública (Fernandes, in EDS, 2012: 319).

Em síntese e, seguindo o pensamento Dieu (1999, in Oliveira, 2006: 285), as políticas públicas de segurança são:

“Um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objetivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados (...) uma resposta efetiva às diversas formas de insegurança induzidas pelo fenómeno de insegurança”.

1.4.3. Algumas Linhas de Debate

A prossecução da segurança, além de uma questão de Estado, a quem cabe a sua regulação e a sua articulação com os atores institucionais (públicos ou privados), é um desafio à sociedade política a quem se exige soluções inovadoras que acrescentem valor público. Como tal, “a perceção por parte dos cidadãos da segurança e da justiça do tratamento individual, relativamente à segurança pública” é, conjuntamente com as políticas práticas, uma forma de “potenciar, nesta área, a colaboração e a integração dos cidadãos na prevenção face aos desafios que a complexidade da sociedade põe às políticas de segurança pública” (Oliveira, 2006:10-16). Nas sociedades atuais, principalmente nas ocidentais, a segurança emerge como um dos principais problemas, exigindo tanto mudanças organizativas como alterações de política pública. Neste sentido, o Estado vê-se “confrontado com novos desafios de natureza estrutural que requerem respostas de política pública e não meros remendos conjunturais em reação a acontecimentos inopinados que despertam, de quando em quando, a atenção dos órgãos de comunicação social” (*idem*: 16).

De forma a encontrar soluções para que certos fenómenos não se repitam, o Estado deve ser um dinamizador da manutenção da tranquilidade, da ordem e da segurança pública.

Com a crescente exigência de todo um conjunto de atuações em diversas áreas da vida social, especialmente na proteção de riscos e perigos reais e prováveis, passando o cidadão a ter um lugar privilegiado ao dispor do direito à segurança pública³⁴, parece existir alguma inépcia no diagnóstico e na solução atempada para prevenir ou resolver os problemas. A descontextualização social provocada pelo processo da globalização e a consequente “rutura dos mecanismos de confiança social” conduziu a um novo individualismo e a uma *desintegração* das certezas da sociedade industrial. Se por um lado trouxe

³⁴ Como tal, deve entender-se a “aquela situação social que se caracteriza por um clima de paz, convivência e de confiança mútua que permite e facilita aos cidadãos o livre e pacífico exercício dos seus direitos individuais, políticos e sociais, assim como o normal funcionamento das instituições públicas e privadas” (Gonzalez, 1995; in Oliveira, 2006:54).

aspectos científicos e tecnológicos bastante positivos, por outro, criou novos parâmetros de riscos sociais³⁵ imprevisíveis, relativamente aos quais as instituições públicas de controlo e de decisão fracassam sistematicamente, o que tem contribuído para o aumento do sentimento de insegurança (*idem*: 17-63).

Tendo tido um papel importante no contributo para a diminuição do crime, questiona-se hoje se o Estado não será um indutor do aumento da criminalidade e da insegurança percecionada, uma vez que ao assumir durante muito tempo o monopólio da força e a responsabilidade de segurança levou a que o cidadão abandonasse a sua própria proteção tornando-se num mero *consumidor* de segurança, afastando-se assim do espaço público, deixando de intervir na expectativa de que seja o Estado a fazê-lo, resultando na “inexistência de um controlo informal ou comunitário capaz, no espaço público” (Roché, 1998a, *in* Oliveira, 2006: 65), o que pode dar origem ao surgimento de incivildades que se auto-alimentam e multiplicam promovendo o aumento de atos ilícitos e, conseqüentemente, o aumento da insegurança.

Face à *crise do paradigma repressivo*, a insegurança ganhou um estatuto de problema social e político, passando a fazer parte das preocupações individuais e dos programas políticos na forma de políticas públicas de combate à insegurança tendo por base, por um lado, modelos normativos cujo privilégio é dado ao reforço da autoridade policial, ao agravamento das leis penais e ao aumento da capacidade dos estabelecimentos prisionais e, por outro lado, modelos proximais de natureza preventiva assentes numa aproximação e numa comunicação individual com o cidadão e com as estruturas. Neste sentido, o desenvolvimento de “novas lógicas de segurança” tem vindo a alterar “os referenciais de ação pública” com a “implementação de novas políticas e práticas de segurança” através de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e contratualizações com os poderes locais³⁶ (Oliveira, 2006: 68-69).

³⁵ Emergência de novos radicalismos, criminalidade organizada a nível planetário, terrorismo, tráfico de droga, economia, entre outros.

³⁶ Contratos Locais de Segurança.

Com esta redefinição do papel do Estado poder-se-á também questionar a sua soberania, “pelo facto do paradigma da coprodução de segurança interligar cada um dos atores numa mesma sinergia global”, o que afetou as competências dos atores tradicionais e aumentou o número de atores com papel a desempenhar na área da segurança. No entanto, não nos parece estar em causa o papel do Estado como monopolizador de segurança, apenas a procura de um novo equilíbrio perante novos cenários (*idem*: 70-71).

A análise da dimensão da segurança, por ser densa, pode tornar-se confusa e trazer para a discussão um conjunto de considerações sobre segurança pública que, ao emergir de uma imposição normativa é vista, por um lado, como a representação do “fracasso da segurança própria de uma ordem social, preenchida pelas normas sociais que poderia garantir aquela através de sanções sociais” (...) “dando lugar à segurança prosseguida sob a batuta de normas jurídicas” e, por outro lado, “como o fracasso da necessária ordem jurídica, preenchida por normas jurídicas dotadas, além da generalidade e da abstração, de coercitividade e imperatividade, que visam desenvolver ou modificar a ordem social, titulada pelo Estado” e que é o reflexo de uma ordem incapaz de, por si mesma, “regular a convivência de um modo organizado ou pacífico, respondendo e protegendo bens jurídicos fundamentais à coexistência e à sobrevivência daqueles de forma pacífica e na promoção da dignidade humana individual e coletivamente compreendida” (Valente *in* EDS. 2007: 292-294).

Instrumento funcional para garantia da segurança pública, a prevenção criminal só se torna eficaz se conseguir evitar as violações às normas jurídicas e às normas sociais que sedimentam o Estado de direito democrático, “e quando se verificarem as violações, poder-se-á afirmar que a segurança pública (interna) se restaurou com a descoberta dos seus agentes e com a sua responsabilização e reinserção na comunidade, com a qual se pode proteger e reintegrar o bem jurídico ofendido e, posteriormente, promover a reintegração do agente na sociedade”³⁷ (*idem*: 298-300).

³⁷ Finalidades das penas e medidas de segurança (n.º 1 do art.º 40.º, do CP).

Desta forma, enquadradas numa ótica de segurança pública, as penas e as medidas de segurança evidenciam-se numa ótica de prevenção, seja ela numa visão negativa, traduzida como meio dissuasor da prática de crimes por parte dos cidadãos — prevenção geral negativa, ou numa visão positiva, de forma a manter uma convicção generalizada por parte dos cidadãos de que as normas penais são válidas — prevenção geral positiva (Rocha, *coord.*, 2005: 11-12).

Apesar das considerações positivas ou negativas da pena, delas não pode resultar uma diminuição social da pessoa, pelo que a execução penal deverá ter o menor impacto negativo possível e minimizar as vulnerabilidades sobre o *agente*. As penas e as instituições públicas que as executam, além de terem o objetivo de *oferecer* à sociedade um *aparato* de segurança e tranquilidade visam também garantir a segurança, a preservação da vida e de todos os direitos consagrados àqueles que estão encarcerados e sujeitos ao seu cumprimento. A finalidade da execução penal visa, nos termos do art.º 2.º, n.º 1, do CPMPL, “a reinserção do agente na sociedade (...)”³⁸. No entanto, tal finalidade é hoje também passível de discussão, pois, ao exigir-se que após a liberdade, aquele que cumpriu pena, seja compatível com a sociedade, “razão pela qual a lei penal estabelece que a pena de prisão deve preparar o indivíduo para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes”, cria-se um “desiderato legal paradoxal: como pode a ausência de liberdade preparar a liberdade?” (*idem*: 287).

Perante tal paradoxo não devemos ter a visão redutora de que a reclusão “apenas serve finalidades preventivas” desumanizando e diminuindo as capacidades de inserção, contribuindo assim para gerar mais crime. Devemos antes conceber a reclusão como o “ponto de viragem de um percurso delinquente”, surgindo esta “como um obstáculo à prática do crime, ou pelo menos, faz as pessoas pensar quando se lhes coloca a situação de o cometer” (*idem, ibidem*: 287).

³⁸ Também referenciado nos art.ºs 40.º, n.º 1 e 43.º, n.º 1 do CP.

II – O SISTEMA PRISIONAL PORTUGUÊS E A SEGURANÇA PÚBLICA

No primeiro capítulo, após a conclusão da abordagem histórica dos sistemas penitenciários e das penas privativas da liberdade, com o intuito de perceber as dinâmicas da atualidade em torno da segurança, procedeu-se ao enquadramento geral da reinserção social, da segurança pública e das políticas de segurança

De seguida, uma análise mais pormenorizada do sistema prisional português procurará esclarecer de forma perceptível as questões que deram origem ao presente trabalho e que constam na introdução.

2.1. Sistema Prisional Português — Evolução Legislativa

Apesar da história legislativa ser mais extensa, limitar-nos-emos nesta parte a abordar a evolução histórica da legislação que mais se destacou e que mais relevância teve na reforma do sistema prisional português nos séculos XX e XXI.

Em 1901, tendo em conta que a permanência do Regulamento Provisório das Cadeias Civas desde 1843 não se podia justificar mais, foi publicado o *Regulamento Definitivo das Cadeias Civas do Continente do Reino e Ilhas Adjacentes*³⁹, que teve como pretensão organizar um regulamento geral das prisões que aperfeiçoasse e condensasse regulamentos anteriores (RCEDRSP, 2005: 15). O seu preâmbulo destaca e dá relevância:

“(...) às atribuições e deveres dos empregados da cadeia ... ao modo como havia de ser ministrado o ensino, tão útil para o aperfeiçoamento intelectual e moral dos presos (...) Determinaram-se quaes os deveres dos presos, as penas que pelas suas faltas lhes podem ser impostas (...) e os prémios que lhes podem ser conferidos pelo seu bom procedimento na prisão.”

³⁹ Aprovado pelo *Diário do Governo* de 21 de setembro.

O Regulamento estabelece também a obrigatoriedade de trabalho para os reclusos, podendo a sua exploração ser feita por conta do Estado, do recluso ou de terceiros, legitimando-se esta obrigatoriedade no facto de que:

“(...) se a ociosidade é a mãe de todos os vícios, nas cadeias é ella a mais enérgica educadora dos criminosos e a maior geradora de crimes”.

Refere ainda:

“Assim (...) dividindo-se-lhe o tempo pelo trabalho nas oficinas, pelo estudo, pelas conferências e práticas religiosas, pelas visitas de pessoas de família e outras, pelas horas de refeição e pelo descanso. Arbitra-se-lhes um salário, extrahido do producto do trabalho, em que uma parte fica pertencente ao Estado, como indemnização pelo sustento que lhes fornece, e em parte aos presos, constituindo-se-lhes um pequeno pecúlio, ou dividindo-o com a família, que assim se evita de cair na desgraça”.

Por outro lado, cria uma associação de patronato destinada a apoiar as famílias dos reclusos e os ex-reclusos no seu processo de reintegração social.

Apesar de se tratar de um Regulamento que tratou inúmeros problemas relacionados com a execução das penas e revelar preocupação em melhorar as condições de reclusão, ao mesmo tempo que apresentava um espírito inovador, na prática não obteve efetiva aplicação. No entanto, regeu a execução da pena de prisão até à Reforma da Organização Prisional de 1936 e, porventura para além desta data, dado que o disposto no art.º 459.º da Organização Prisional manteve em vigor as disposições de carater regulamentar não contrárias às normas e aos princípios da *Reforma* (*idem*, 15-16).

No período decorrente entre a publicação do Regulamento de 1901 e a *Reforma* de 1936 vários diplomas surgiram, dos quais importa destacar:

- a) A Constituição de 21 de agosto de 1911 — manteve a proibição da pena de morte e das penas corporais, perpétuas ou de duração ilimitada (art.º 22.º) e, por outro lado, o direito do condenado à reparação de perdas e danos, se alguma sentença criminal fosse executada injustamente (art.º 34.º);

- b) A Lei de 20 de julho de 1912 — estabeleceu as regras especiais para vadios, mendigos e delinquentes habituais, criando as casas correcionais de trabalho e as colónias penais agrícolas;
- c) O Decreto de 29 de janeiro de 1913 — deu maior flexibilidade à execução das penas, abolindo o capuz e substituindo o trabalho nas celas pelo trabalho comum;
- d) A Lei n.º 428, de 13 de setembro de 1915 — organização do serviço de administração e inspeção comum e geral de todos os estabelecimentos prisionais para maiores, com o escopo de orientar os serviços prisionais, que revelavam crescente complexidade;
- e) O Decreto n.º 6627, de 21 de maio de 1920 — aprova o regulamento de trabalho dos presos;
- f) O Decreto n.º 13343, de 26 de março de 1927 — determinou a substituição da prisão correcional até 6 meses por multa a fixar, dentro dos limites preestabelecidos, segundo os recursos económicos dos condenados;
- g) O Decreto n.º 14549, de 10 de novembro de 1927 — como resposta às exigências do novo regime político no sentido de maior severidade no cumprimento das penas, criou um regime progressivo, extremamente duro, em que a pena era dividida em três períodos iguais – completa separação entre condenados; completa separação, excepto quanto ao trabalho nas oficinas, embora mantendo-se o silêncio; os reclusos podiam comunicar durante o trabalho e os recreios;
- h) O Decreto n.º 20887, de 13 de fevereiro de 1932 — embora tivesse trazido alguma flexibilidade ao regime, este manteve o seu sistema rígido até à Organização Prisional de 1936;
- i) A Constituição, de 11 de Abril de 1933⁴⁰ veio integrar preceitos que se repercutiram no direito penitenciário, designadamente no que se referia aos fins das penas, determinando que *para a repressão dos crimes existiriam penas e medidas de segurança que teriam por fim a defesa da sociedade e tanto quanto possível a readaptação social do delinquente* (art.º 123.º);

⁴⁰ Instituiu o Estado Novo e pôs oficialmente fim ao período de ditadura militar - vigorou até 1974.

- j) O Decreto n.º 22708, de 20 de junho de 1933 — converteu a Administração e Inspeção-Geral das Prisões em Direção-Geral;
- k) O Decreto n.º 2446, de 8 de setembro de 1934 — criou a Prisão Escola de Leiria para jovens delinquentes de mais de 16 anos, destinada a uma específica ação regeneradora, principalmente através do trabalho e da ação educativa; e
- l) O Decreto n.º 25016, de 7 de fevereiro de 1935 — centralizou na Direção-Geral todos os assuntos prisionais, até então a cargo de outras entidades.

Em 1936, é publicado o Decreto-Lei n.º 26643, de 28 de maio, que procede à Reforma Geral da Organização Prisional. No plano normativo, colocou o direito penitenciário português entre os mais progressivos da Europa no tratamento da execução das reações criminais privativas da liberdade.

Tendo em conta as condições de construção, a instalação e a localização dos edifícios, este diploma vem organizar *“os serviços destinados à execução da pena de prisão e das medidas de segurança e de tudo o que constitui o seu natural complemento”*, conservando o que se tem revelado útil, mas introduzindo novos processos e modalidades de execução da pena. O seu preâmbulo é revelador da importância que o trabalho tem na reinserção social do recluso:

“O trabalho foi sempre uma escola de virtude e, portanto, um instrumento de regeneração e da recuperação social dos condenados. Deve o trabalho do preso ser remunerado como estímulo e porque é de justiça que o seja. A remuneração em todo o caso não será entregue integralmente ao preso. Uma parte destina-se ao Estado para pagamento da manutenção do preso, uma outra será para o pagamento da indemnização às vítimas do delito, e uma outra parte será destinada ao próprio preso, reservando-se desta uma importância para lhe ser entregue quando sair da prisão, constituindo um pecúlio”.

A Reforma criou duas grandes classes de estabelecimentos prisionais, consoante o tipo de pena ou medida: as prisões gerais⁴¹ e os estabelecimentos para medidas de segurança. Foram também criadas cadeias especiais,

⁴¹ Cadeias comarcãs — penas até 3 meses; cadeias centrais — penas superiores a 3 meses; e cadeias penitenciárias — penas maiores, superiores a 3 anos.

adequadas à natureza peculiar do delinquente⁴². Este diploma proclama também a necessidade de individualizar a pena, reconhecendo o papel do trabalho na ressocialização do delinquente e criando junto dos estabelecimentos prisionais de maior população a categoria dos assistentes e auxiliares sociais (idem, *ibidem*: 19-21).

Outro passo importante na evolução legislativa, em matéria de execução de penas da liberdade foi a criação do TEP⁴³, cujos diplomas que lhe deram origem refletiam, “por um lado, a oposição clara ao caráter administrativo da concessão de liberdade condicional e, por outro, o reconhecimento de que a tutela efetiva dos direitos dos reclusos supunha que estes se pudessem dirigir a órgãos jurisdicionais. O nascimento do TEP teve na sua origem a convicção de que seria essencial conferir competência a uma jurisdição especializada que fiscalizasse as limitações aos direitos dos reclusos que a execução de uma pena privativa da liberdade sempre acarreta” (idem, *ibidem*: 22).

Nestes termos, o TEP, além de competência decisória na concessão ou revogação de liberdade condicional, interviria na organização diária dos estabelecimentos prisionais e verificaria regularmente as condições de execução das medidas privativas de liberdade.

Contudo, o contexto sociopolítico em que este surgiu condicionou a definição das suas competências, sendo as relações entre a administração e os presos reservados à Administração Penitenciária, que não chamava o TEP à intervenção por entender que a ingerência deste poderia diminuir a autoridade, o prestígio e a iniciativa da direção do estabelecimento prisional (Santos, 1953, *in* Santos, 2003: 149).

Em 1961, o início da guerra colonial, além de impossibilitar o integral cumprimento do Programa de Reforma Penitenciária das Províncias Ultramarinas, atrasou o plano de construções prisionais que tinha tido um impulso significativo nos anos cinquenta. A publicação do Decreto-Lei n.º 47.216, de 24 de setembro de 1966, vem consagrar a total discriminação da

⁴² Prisões-escola, prisões-sanatório, prisões-maternidade e prisões para criminosos políticos.

⁴³ Cfr. Lei n.º 2000, de 16 de maio de 1944 e Decreto-Lei n.º 34553, de 30 de abril de 1945.

administração sobre a execução da pena permitindo “aos ministros da justiça e do ultramar que determinassem a execução das penas e medidas de segurança aplicadas pelos tribunais da metrópole ou das ilhas adjacentes nos estabelecimentos prisionais do ultramar e a sua aplicação pelos tribunais ultramarinos nos estabelecimentos prisionais da metrópole” (Albuquerque, 2006: 221), o que deu uma maior amplitude ao degredo penitenciário em ambos os sentidos. Relativamente ao plano de construção de edifícios prisionais, apenas uma parte foi concretizada, pelo que o regime progressivo instituído só muito remotamente chegou a vigorar (*idem*, 2006: 221).

Com a Revolução de 1974 e com as transformações políticas, económicas e sociais que daí advieram entra-se num novo período da História portuguesa. A Reforma Penitenciária de 1979⁴⁴ traduz as importantes disposições de direito prisional consagradas a nível constitucional e que espelham as orientações internacionais, nomeadamente da ONU e do Conselho da Europa. O diploma determina que a finalidade da pena de prisão é a prevenção especial positiva ou socialização. Neste sentido, a *Reforma* materializa o ideário da reinserção social do delinquente e da individualização da execução da pena (art.º 2.º, n.ºs 1 e 2)⁴⁵:

“A execução das medidas privativas da liberdade deve orientar-se de forma a reintegrar o recluso na sociedade, preparando-o para, no futuro, conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem que pratique crimes”.

“A execução das medidas privativas de liberdade serve também a defesa da sociedade, prevenindo a prática de outros factos criminosos”.

São também definidos ao recluso um conjunto de direitos, em conformidade com a Constituição (art.º 4.º):

“O recluso mantém a titularidade dos direitos fundamentais do homem, salvo as limitações resultantes do sentido da sentença condenatória (...)”,

deixando este de ser *objeto* para passar a ser *sujeito* na execução da pena.

São também incluídas normas destinadas a flexibilizar a execução da pena de

⁴⁴ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de março e pelo Decreto-Lei n.º 414/85, de 18 de outubro.

⁴⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto.

prisão, no sentido de possibilitar a construção da ideia de prisão aberta e em interação com as comunidades locais, de acordo com as circunstâncias históricas e as capacidades do sistema prisional, prevendo formas concretas de participação das comunidades locais na vida prisional (RCEDRSP, 2005: 23-26).

Apesar da publicação do CEP, a orgânica dos serviços prisionais mantinha-se inalterada desde 1972, daí a necessidade de uma reforma que incidisse nos aspetos qualitativo e quantitativo, pois, num setor onde se impunha que a autonomia se fosse conquistando de forma progressiva, a ideia de que tudo deveria ser resolvido dentro das cadeias, sobrecarregando os serviços prisionais com estruturas rígidas viria a tornar-se obsoleta. Assim, para possibilitar a execução integral da nova reforma prisional⁴⁶ foi aprovada Lei Orgânica da DGSP⁴⁷. A presente reforma pretendia:

- Criar orgânicas ao nível dos serviços centrais e externos (direções de serviços operativos e de apoio com incidência nos setores do trabalho, formação profissional, educação, ensino e serviço social, planeamento e inspeção);
- Desenvolver as infra-estruturas oficiais tendo em vista o aproveitamento das potencialidades dos imóveis existentes;
- Reforçar e criar a intervenção de especialistas no meio prisional;
- Evitar o isolamento da direção dos estabelecimentos, procurando-se uma responsabilização de todos os funcionários e, ao mesmo tempo, estabelecer uma ligação frequente com os órgãos de decisão a nível central.

Em 1982 foi criado o IRS⁴⁸, cujas competências visavam “desenvolver as atividades de serviço social prisional e pós-prisional, bem como implementar as medidas penais não institucionais existentes ou que venham a ser consagradas na lei, relativamente a imputáveis inimputáveis”.

⁴⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de agosto.

⁴⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 268/81, de 16 de setembro.

⁴⁸ Cfr. Decreto-Lei n.º 319/82, de 20 de maio.

Em 1 de junho de 1984, foi celebrado um Protocolo de Acordo com a DGSP, estabelecendo-se os parâmetros definidores da atuação de ambos os serviços (*idem. ibidem*, 27).

Em 2009, o CEPMPL⁴⁹ procedeu à reforma da matéria da execução das penas e medidas privativas da liberdade, reunindo num único diploma legal, o que até então se encontrava disperso por vários diplomas legais.

Posteriormente, no seguimento das linhas gerais do PREMAC relativamente à redução da despesa, acompanhando uma nova fase de reforma da administração pública, com o objetivo de tornar mais eficiente e racional a utilização de recursos públicos e, na sequência da aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Justiça⁵⁰, o Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro⁵¹ veio integrar num mesmo serviço a execução das políticas de prevenção criminal e de reinserção social. Tal integração tem a pretensão de permitir uma atuação integrada e coerente em áreas conexas, complementares ou que se intercetam, mais consentânea com os princípios da equidade e da proporcionalidade, focalizada tanto nos riscos e necessidades do agente, como na proteção da vítima e da comunidade.

Assim, a criação da DGRSP pretende permitir uma intervenção mais centrada no indivíduo, desde a fase pré-sentencial até à libertação, preparando, em colaboração com os serviços do setor público e privado, oportunidades de mudança e de reinserção social, diminuindo assim as consequências negativas da privação da liberdade e reduzindo os riscos de reincidência criminal.

2.1.1. Organização

A DGRSP, resultante da fusão num único organismo, da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais e da Direcção-Geral de Reinserção Social, foi criada tendo em vista o desenvolvimento de “sinergias e uma maior articulação entre as

⁴⁹ Aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro.

⁵⁰ Cfr. Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro.

⁵¹ Aprovou a Lei Orgânica da DGRSP.

áreas da reinserção social e da execução de medidas privativas da liberdade, com o intuito de abrir caminho às necessárias reformas nos domínios da justiça penal e do direito dos menores”⁵².

É um órgão central da administração judiciária que integra a administração direta do Estado⁵³, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão⁵⁴:

“o desenvolvimento das políticas de prevenção criminal, de execução das penas e medidas e de reinserção social e a gestão articulada e complementar dos sistemas tutelar educativo e prisional, assegurando condições compatíveis com a dignidade humana e contribuindo para a defesa da ordem e da paz social”.

Quanto às suas atribuições⁵⁵, destacamos as que mais nos interessam dentro do tema e da economia do trabalho:

- *“Apoiar o membro do Governo responsável pela área da justiça na definição e execução da política criminal, especialmente nas áreas da prevenção da criminalidade, da reinserção social e da execução das penas e medidas privativas de liberdade, assegurando a avaliação permanente das condições de funcionamento dos sistemas tutelar educativo e prisional”* (alínea a);
- *“Assegurar a execução de decisões judiciais que imponham medidas tutelares educativas e penas e medidas alternativas à pena de prisão, bem como a execução de penas e medidas com recurso a meios de vigilância eletrónica, prestando a adequada assessoria técnica aos tribunais”* (alínea c);
- *“Assegurar a execução de decisões judiciais que imponham penas e medidas que devam ser cumpridas no âmbito do sistema prisional e prestar a adequada assessoria técnica aos tribunais”* (alínea d);
- *“Promover e assegurar a avaliação permanente das condições de funcionamento do sistema tutelar educativo, de reinserção e prisional”* (alínea e);
- *“Promover a dignificação e humanização das condições de vida nos centros educativos e estabelecimentos prisionais, visando a reinserção social, designadamente através da prestação de cuidados de saúde, do ensino, da*

⁵² Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de setembro.

⁵³ Vide Art.º 4.º.

⁵⁴ Art.ºs 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro.

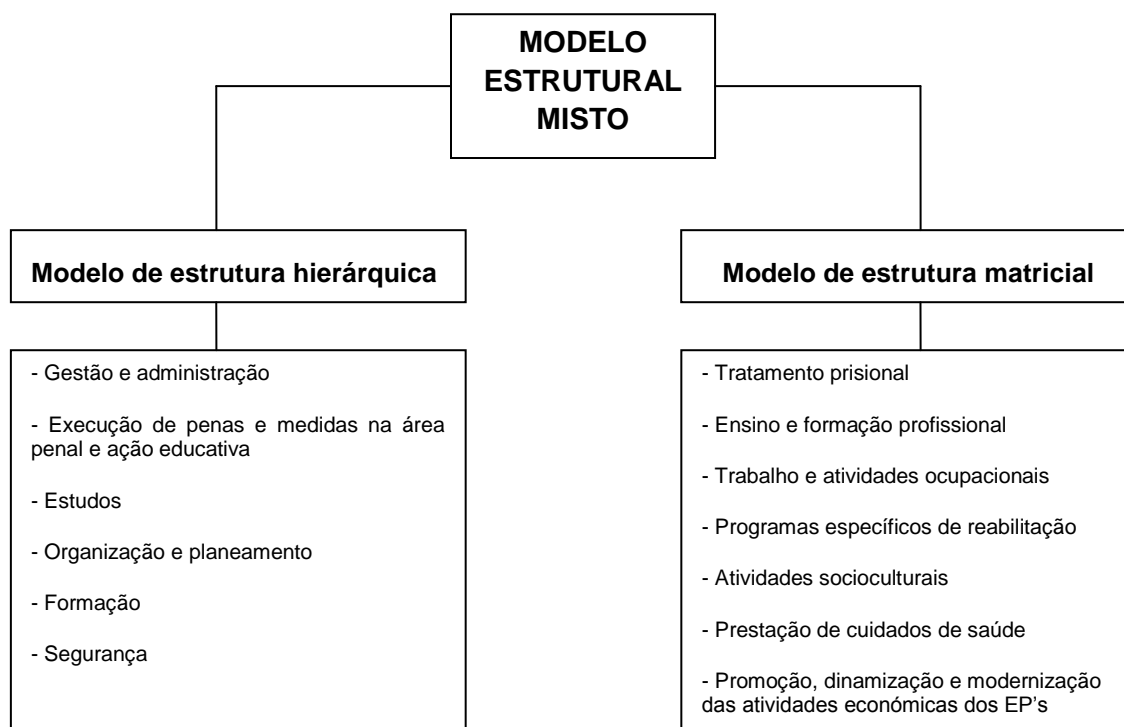
⁵⁵ Vide Art.º 3.º.

- formação profissional, do trabalho, de iniciativas de carácter cultural e desportivo, da interação com a comunidade e outras que permitam o desenvolvimento da personalidade” (alínea g);*
- *“Assegurar a gestão das populações dos centros educativos e dos estabelecimentos prisionais, mantendo em funcionamento sistemas de informação que suportem o planeamento individualizado da execução das medidas tutelares educativas e das penas criminais, garantindo os respetivos sistemas de segurança, a articulação no âmbito do sistema de segurança nacional interna e a articulação no âmbito dos processos tutelares educativos e penal” (alínea i);*
 - *“Contribuir para a elaboração de instrumentos de cooperação judiciária internacional e assegurar o cumprimento de procedimentos resultantes de convenções em que a DGRSP seja autoridade central” (alínea j);*
 - *“Promover, desenvolver e coordenar programas de tratamento adequados ao perfil criminológico e psicológico e às necessidades de reinserção social e elaborar, executar e avaliar os planos individuais de readaptação social” (alínea k);*
 - *“Superintender na organização e funcionamento dos serviços e assegurar a gestão e segurança dos estabelecimentos prisionais e centros educativos” (alínea l);*
 - *“Conceber, executar ou participar em programas e ações de prevenção da criminalidade e contribuir para um maior envolvimento da comunidade na administração da justiça tutelar educativa e penal, através da cooperação com outras instituições públicas ou particulares e com cidadãos que prossigam objetivos de prevenção criminal e de reinserção social” (alínea o);*
 - *“Assegurar a gestão e segurança dos centros educativos, dos estabelecimentos prisionais e dos demais equipamentos do sistema de reinserção social e prisional, bem como assegurar, em articulação com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P. (IGFEJ, I.P.), as ações de manutenção necessárias ao seu bom funcionamento” (alínea q);*
 - *“Manter em funcionamento um sistema de informações de segurança prisional e assegurar a respetiva articulação com o sistema nacional de segurança interna” (alínea s);*
 - *“Colaborar com a Direção-Geral da Política de Justiça na recolha, tratamento e divulgação dos dados estatísticos relativos à reinserção social, ao sistema*

tutelar educativo e ao sistema prisional, disponibilizando a informação necessária à elaboração das estatísticas oficiais na área da justiça” (alínea x);

Dirigida por um Director-Geral (coadjuvado por quatro Subdiretores gerais) obedece na sua organização interna ao seguinte modelo estrutural⁵⁶:

Figura 3: Modelo Estrutural Misto



O modelo de estrutura hierarquizada, baseado em critérios de hierarquia administrativa, “principal instituição jurídica que caracteriza a administração pública” (Fontes, 2010: 127), tem como vantagens a simplicidade, a facilidade de controlo das atividades e uma maior rapidez na tomada de decisão. No entanto, apresenta desvantagens relacionadas com o seu âmbito de atuação circunscrito e com a excessiva centralização da autoridade no topo da hierarquia.

Já o modelo de estrutura matricial, por seu turno, é um tipo de estrutura organizacional que congrega as estruturas divisionistas. A par da organização de projetos existe um responsável pela área funcional correspondente, o que

⁵⁶ Art.º 9.º, n.º 1, do mesmo normativo.

na prática se vai traduzir em duas linhas de comando. Tem como vantagens a orientação para o resultado por especialidade, apesar de poderem existir alguns conflitos entre os diversos departamentos, obrigando a uma constante comunicação e coordenação com o topo da organização.

Para o desenvolvimento das atribuições relativas às áreas de tratamento penitenciário acima referenciadas, “a DGRSP dispõe de unidades orgânicas desconcentradas, constituídas por Centros Educativos, Estabelecimentos Prisionais e Delegações Regionais de Reinserção” (art.º 9.º, n.º 2). Sendo que “os Centros Educativos e as Delegações Regionais de Reinserção integram ainda equipas de reinserção social, que atuam no âmbito da assessoria técnica aos tribunais na tomada de decisão no âmbito do processo penal e tutelar educativo e da execução de penas e medidas (art.º 9.º, n.º 3).

Quanto à organização dos EP’s (art.º 9.º do Decreto-Lei n.º115/2009, de 12 de outubro), instalações que abarcam o maior número de indivíduos aos quais os serviços de reinserção e prisionais prestam acompanhamento, podem ser constituídos por uma ou várias unidades diferenciadas, em função de (n.º 1):

- a) *“Situação Jurídico-penal, sexo, idade, saúde física e mental e outros fatores tendentes à especialização ou individualização do tratamento prisional (...)”;*
- b) *“Exigências de segurança”;*
- c) *“Programas disponíveis”;*
- d) *“Regimes de execução”.*

O CEPMPL (art.º 10.º) determina também que os EP’s “são classificados por Portaria do MJ, em função do nível de segurança e do grau de complexidade da gestão”.

No entanto, apesar da classificação definida inicialmente em função do nível de segurança, em virtude do aumento significativo da população prisional procedeu-se ao processo de revisão da lotação oficial dos EP’s, em função do grau de complexidade (art.º 2.º da Portaria n.º 13/2013, de 11 de janeiro).

Quadro 3: Classificação dos Estabelecimentos Prisionais

CLASSIFICAÇÃO	Nível de segurança	Especial	EP/Unidade Prisional de seg. especial e limita a vida em comum (art.º 12.º, n.º 4)
			Situação jurídico/ comportamento revelam perigosidade incompatível (art.º 15.º, n.º 1)
		Alta	EP/UP de seg. alta. Atividades em espaços comuns. Contactos com o exterior (art.º 12.º, n.º 2)
			A execução da pena não pode decorrer em RAI nem deve decorrer em regime de segurança (art.º 13º)
		Média	EP/ UP de seg. média. Favorece contactos com exterior e aproximação à comunidade (art.º 12.º, n.º 3)
			Regime aberto - no interior e no exterior (art.º 14.º)
	Grau de complexidade da gestão	Elevado	EP de NS elevado, de NS alta com UP de seg. especial e de natureza hospitalar ou com USM
		Médio	EP de NS alta ou média com ocupação ou lotação até 250 reclusos

Relativamente às mudanças organizativas legisladas desde 2009, convém anotar algumas críticas. É de realçar teoricamente, por um lado, a criação de legislação que abre o caminho a reformas essenciais nos domínios das justiça penal e que permitem uma maior articulação entre as áreas da reinserção social e da execução de medidas privativas da liberdade.

Contudo, na prática as alterações têm-se feito notar de forma lenta e pouco acentuada. Embora fosse repensada e reorganizada uma estrutura com o intuito de dar maior coerência e capacidade de resposta, daí a integração num mesmo serviço da DGSP e da DGRS, dando origem à DGRSP, em termos práticos está-se na presença de uma *organização bicéfala* onde o topo da hierarquia diretiva sofreu alteração mas a restante estrutura continua a funcionar como se de dois organismos se tratasse, o que pouco tem contribuído para os objetivos iniciais pretendidos.

2.1.2. Princípios Estruturantes

Uma vez aplicada a pena de prisão, o recluso entra numa nova fase do processo penal, a da execução da pena. Embora jurisdicionalizada, esta fase compreende tempos e procedimentos distintos da fase judicial que a precede,

obedecendo a regras e princípios próprios, tendo como órgão jurisdicional próprio o TEP (Rocha, 2008: 96).

Como refere Rocha (2005: 21), “existem alguns princípios estruturantes do direito penitenciário, entendendo este como o conjunto de normas jurídicas que regulam a execução das penas e medidas privativas da liberdade, que são as traves mestras de onde se erige toda a estrutura penitenciária” e que, por sua vez, são tributários das opções constitucionais e daquelas tomadas no Código Penal.

Como tal e, tendo em conta que a finalidade da execução das penas e medidas privativas da liberdade é “a reinserção do agente na sociedade” (art.º 2.º da Lei n.º 115/2009, de 12 de dezembro), existe uma necessidade de princípios orientadores dessa execução, com o intuito de assegurar o respeito pela dignidade da pessoa humana (art.º 1.º, da CRP) e pelos demais princípios fundamentais consagrados na CRP, nos instrumentos de direito internacional (art.º 8.º, da CRP) e nas leis⁵⁷.

2.1.2.1. Princípio da Legalidade

A sua maior garantia deriva da adoção do princípio do Estado de Direito Democrático (art.º 2.º, da CRP) e da garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais.

Como afirma Gomes (2003: 31):

“O princípio da legalidade tem por principal finalidade impedir que a condenação penal seja utilizada na contingência de uma luta política e segundo as circunstâncias, como instrumento de humilhação do adversário (...)”.

Sendo assim, há uma vinculação dos poderes executivo e judiciário às leis formuladas pelo órgãos legislativos do Estado, pois, é destes que emana a vontade do povo e, como a ideia de sanção penal interfere duramente na

⁵⁷ Princípios orientadores da execução (art.º 3.º, n.º 1, do CEPML).

liberdade do cidadão, somente um poder como este, que representa diretamente o povo é que pode dirimir os pressupostos para que ocorra a privação da liberdade de um cidadão.

Este princípio encontra-se vinculado à ideia de prevenção geral, onde a atuação penal por parte do Estado é o último objetivo, devendo o cidadão saber os atos tidos como crime, pelo que é referenciado na parte geral do Código Penal (art.º 1.º, n.º 1):

“Só pode ser punido criminalmente o facto descrito e declarado passível de pena por lei anterior ao momento da sua prática”.

A expressão “legalidade democrática” (art.º 3.º, n.º 2, da CRP), que aparece também noutras disposições constitucionais (art.ºs 202.º, n.º 2 e 272.º, n.º 1), parece ter como melhor significado a abrangência não apenas das regras de *direito democrático* como também a ideia de submissão das autoridades públicas à lei em geral, de acordo com o princípio da legalidade ou, mais amplamente, o princípio da juridicidade (art.º 266.º) (Canotilho e Moreira, 1993: 69).

Face ao exposto, pode questionar-se se certo tipo de procedimentos e medidas atribuídas pela administração penitenciária (medidas especiais de segurança, meios coercivos e medidas disciplinares) se adequam sem reservas ao princípio em causa ou podem colocar reservas no domínio dos princípios constitucionais questionando-se, neste caso particular, o grau de arbitrariedade e a falta de recurso legal por parte do recluso face a este tipo de procedimentos (Rocha, 2005: 22).

No entanto, além de não estar em causa a privação da liberdade mas a simples matéria disciplinar, parece-nos que desde a aprovação do CEPMPL, essas dúvidas relativas à exigência da legalidade na execução das penas se tenham dissipado, uma vez que é assegurada por um controlo judiciário não pertencente à administração penitenciária, ou seja, pelo TEP, que tem como competência material (art.º 138.º, n.º 1 da Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro — CEPMPL):

“(...) garantir os direitos dos reclusos, pronunciando-se sobre a legalidade das decisões dos serviços prisionais (...).

Compete-lhe também, no âmbito do n.º 3 do mesmo artigo:

“Acompanhar a fiscalização e execução da prisão e do internamento preventivos, devendo as respetivas decisões ser comunicadas ao tribunal à ordem do qual o arguido cumpre medida de coação”; e

No âmbito do n.º 4 (alíneas: a; d; g, respetivamente):

“Homologar os planos individuais de readaptação, bem como os planos terapêuticos (...)”;

“Homologar a decisão do Diretor-Geral dos Serviços Prisionais de colocação do recluso em regime aberto no exterior, antes da respetiva execução”;

“Decidir processos de impugnação de decisões dos serviços prisionais”.

2.1.2.2. Princípio da Reinserção Social

A reinserção, tal como a reintegração e a socialização, termos em que embora não sejam coincidentes são empregues em idêntico sentido, têm inerente a ideia de um processo de introdução do indivíduo na sociedade em sua convivência com os demais.

Este processo pode levantar questões de ingerência sobre a esfera pessoal e de como preparar a reinserção social em meio prisional afastado da sociedade. No entanto, parece pacífico o facto de a intervenção constituir “uma mera oferta de possibilidades, limitada pelo desenvolvimento da personalidade individual”, pelo que, a reinserção constitui “um princípio programático que orienta toda a política penal e penitenciária” (Rocha, 2005: 24), englobando o dever do Estado de preservação da saúde do recluso (art.ºs 32.º a 37.º do CEPML), de salvaguarda da sua dignidade (art.º 3.º, n.º 1 do CEPML) e de desenvolvimento do seu sentido de responsabilidade (art.º 3.º, n.º 6), dotando-o de competências necessárias à reintegração. Neste sentido, este *princípio programático* pode ser entendido como uma “regra mínima (...) no sentido que impõe o desenvolvimento de outro tipo de regras e procedimentos que dêem execução ao seu procedimento” (*idem*, 2005: 24).

Trata-se de um conceito dinâmico que tem evoluído ao longo dos tempos, sofrendo influências de diversas correntes de pensamento, designadamente

sociais, políticas, económicas e criminais, radicando hoje, essencialmente, nos direitos do Homem, plasmados em declarações (DHDH) e convenções internacionais.

O desiderato da reintegração do agente na sociedade é um dos objetivos do tratamento penitenciário⁵⁸ (idem, *ibidem*, 2005: 22). Tal ideia, embora tenha sido constante na legislação portuguesa, veio a conhecer a sua forma mais recente nos princípios fundamentais penitenciários da aludida Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro. Assim, a reinserção social é a principal finalidade da execução das penas e medidas privativas da liberdade (art.º 2.º, n.º 1, do CEPML):

“A execução das penas e medidas de segurança privativas da liberdade visa a reinserção social do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a proteção de bens e a defesa da sociedade”.

Face ao exposto, como refere Villanueva (2002, *in* Rocha, 2005: 24) o princípio da reinserção pode ser considerado uma “super garantia” especificamente prevista para a execução da pena privativa da liberdade, constituindo “o parâmetro delimitador do alcance da tutela judicial efetiva na execução da pena”. Em termos concretos, a reinserção pressupõe (Rocha, 2005: 25):

“Um processo durante o qual se utilizam instrumentos como sejam o trabalho, a educação, a ajuda psicológica e, sobretudo, a manutenção de vínculos sociais do recluso do recluso, senão a sua potenciação, o que pode ser particularmente difícil em penas longas, pese as saídas precárias e a liberdade condicional, instrumentos jurídicos ao serviço da reintegração social do recluso”.

2.1.2.3. Princípio da Humanização

Este princípio teve a sua origem nas ideias do iluminismo que dominaram os séculos XVII e XVIII, onde se passou a reconhecer o condenado como pessoa

⁵⁸ Proclamado a nível europeu - Regra 65.ª, al. d) da Recomendação R (87) 3 adaptada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 12 de Fevereiro de 1987, no âmbito das apeladas Regras Penitenciárias Europeias.

humana e, portanto, detentor de alguns direitos. Como refere Luisi (2002, in Bitencourt, 1993: 46-47):

“Os arautos do pensamento iluminista advogam a transformação do Estado partindo de duas ideias fundamentais: por um lado a afirmação da existência de direitos inerentes à condição humana e, por outro lado, a elaboração jurídica do Estado como se tivesse origem num contrato no qual, ao constituir-se o Estado, os direitos humanos seriam respeitados e assegurados, Daí um direito penal vinculado a leis prévias e certas, limitadas ao mínimo estritamente necessário e sem penas degradantes”.

No âmbito penitenciário está necessariamente ligado à obra de John Howard (referida nos sistemas penitenciários) e à denúncia do estado decadente das prisões. Perante tais condições, “o princípio propugnava a melhoria das condições de vida dos reclusos” (Rocha, 2005: 25).

As ideias estruturantes deste princípio vão surgindo ao longo do tempo, à medida que se vai fortalecendo a ideia de que existem certos direitos que são inerentes à condição humana (surgimento dos direitos humanos), passando o Estado, aos poucos, a respeitar tais princípios na criação de leis e na aplicação de sanções.

Neste sentido, como refere Bitencourt (2010: 47):

“O princípio da humanidade do Direito Penal é o maior entrave para a adoção da pena capital e da prisão perpétua. Esse princípio sustenta que o poder punitivo estatal não pode aplicar sanções que atinjam a dignidade da pessoa humana ou que lesionem a condição físico-psíquica dos condenados. A proscrição de penas cruéis e infamantes, a proibição da tortura e maus tratos nos interrogatórios policiais e a obrigação imposta ao Estado de dotar a sua infra-estrutura carcerária de meios e recursos que impeçam a degradação e a dessocialização dos condenados são corolários do princípio da humanidade”.

A base internacional do princípio reside na DUDH ao reconhecer logo no seu preâmbulo que a “dignidade inerente a todos os membros da família humana (...) constitui fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, pelo que “ninguém será submetido à tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes” (art.º 5.º).

Também o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art.º 10.º, n.º 1) vem reforçar a ideia ao referir que “toda a pessoa privada da sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e com respeito à dignidade inerente à pessoa humana”, tal como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art.º 5.º, n.º 2) que vem registar que “toda a pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano”.

No que respeita a Portugal, o princípio está consagrado no art.º 1.º da CRP:

“Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”.

Perante o que ficou dito, verifica-se também que a ideologia inerente ao princípio foi transposta para os princípios orientadores da execução, patentes no art.º 3.º, n.º 1 do CEPMPL:

“A execução das penas e medidas privativas da liberdade assegura o respeito pela dignidade da pessoa humana e pelos de mais princípios fundamentais consagrados na Constituição da República Portuguesa, nos instrumentos de direito internacional e nas leis”.

Como tal, a dignidade da pessoa humana, concebida como referência constitucional de todos os direitos “é, assim, um valor autónomo e específico inerente aos homens em virtude da sua simples pessoalidade” (Canotilho & Moreira, 1993: 58).

Um exemplo claro do princípio da humanização está bem patente no art.º 30.º, n.ºs 1 e 2 da CRP (Limites das penas e das medidas de segurança):

“Não pode haver penas nem medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida”.

“Em caso de perigosidade baseada em grave anomalia psíquica, e na impossibilidade de terapêutica em meio aberto, poderão as medidas privativas de segurança privativas ou restritivas da liberdade ser prorrogadas sucessivamente enquanto tal estado se mantiver, mas sempre diante de decisão judicial”.

Daqui podemos deduzir a existência de um “subprincípio” que reforça os ideais humanizadores — O princípio da natureza temporária, limitada e definida das

penas privativas ou restritivas da liberdade, cuja expressão “está no direito à liberdade (art.º 27.º), na ideia de proibição de penas cruéis, degradantes ou desumanas (art.º 25.º, n.º 2) e, finalmente, na ideia de proteção de segurança, ínsita no princípio do Estado de direito (art.º 2.º)”. Inquestionável também quanto à limitação das penas e dos seus efeitos são, naturalmente, os princípios da *necessidade* e da *proporcionalidade*, “quer quanto ao tipo de sanção quer quanto à sua duração e dimensão, não havendo lugar para a previsão de sanções manifestamente excessivas ou desadequadas ao tipo de crime respetivo” (Canotilho & Moreira, 1993: 197).

2.1.2.4. Princípio da Individualização da Pena

A individualização da pena, ao estar legalmente prevista, ganha um *estatuto* de princípio representativo da garantia do direito do indivíduo ser considerado na sua especialidade para fins de intervenção punitiva.

A responsabilidade penal é intransmissível (art.º 30.º, n.º 3 da CRP), pelo que está sujeita ao princípio da pessoalidade, o que implica: “a) a extinção da pena e do procedimento criminal só ocorre com a morte do agente (art.ºs 27.º e 28.º do CP); b) a proibição da transmissão da pena para familiares, parentes ou terceiros; c) a impossibilidade de sub-rogação no cumprimento da pena” (Canotilho & Moreira, 1993: 197).

A aplicação da pena, na sua perspetiva global, é um sistema de individualização progressiva em três fases: determinação legal, determinação jurisprudencial e determinação penitenciária (Rocha, 2008: 62).

Finda a individualização judicial da pena (ao ser aplicada a pena *in concreto*) chega a fase da aplicação desta ao recluso nos organismos de execução penal. É nesta fase *administrativa* da pena (execução penal) que o seu cumprimento se deve materializar em estabelecimento prisional, tendo em conta o respeito pelos “princípios da especialização e da individualização do tratamento prisional do recluso” (art.º 3.º, n.º 4 do CEPML).

Como tal, o CEPMPL vem orientar especificamente a individualização da execução (art.º 5.º, n.º 1):

“A execução das penas e medidas privativas da liberdade orientam-se pelo princípio da individualização do tratamento prisional e tem por base a avaliação das necessidades e riscos próprios de cada recluso”;

e o tratamento prisional (n.ºs 2 e 3):

“Consiste este num conjunto de atividades e programas de reinserção social que visam a preparação do recluso para a liberdade, através do desenvolvimento das suas responsabilidades, da aquisição de competências que lhe permitam optar por um modo de vida socialmente responsável, sem cometer crimes, e prover às suas responsabilidades após a libertação”.

“É programado e faseado, favorecendo a aproximação progressiva à vida livre, através das necessárias alterações do regime de execução”.

Para o efeito é criado um processo individual (art.º 18.º, n.º 1 do CEPMPL):

“Para cada recluso é organizado um processo individual único relativo à situação processual e prisional, que é aberto ou reaberto no momento do ingresso e o acompanha no seu percurso prisional, mesmo em caso de transferência”,

que contém (n.º 3) os elementos necessários para a realização das finalidades da execução, incluindo o PIR (art.º 21.º) e as necessidades de segurança e ordem no estabelecimento.

Outro dos indicadores da individualização aparece referenciado no art.º 3.º, n.º 6 do CEPMPL:

“A execução promove o sentido de responsabilidade do recluso, estimulando-o a participar no planeamento e na execução o seu tratamento prisional e no seu processo de reinserção social, nomeadamente através do ensino, formação trabalho e programas”,

pelo que, tendo em conta o carácter pessoal da responsabilidade (art.º 11.º do CP), este tratamento só se pode realizar ou ter efeitos positivos com o consentimento (art.ºs 14.º e 25.º do CEPMPL) e o voluntarismo do recluso interessado. Assim, embora os meios para a finalidade a que a pena se destina sejam postos à disposição, estes só se tornam eficazes se aquele estiver

disposto a aceitá-los ou aproveitá-los, atribuindo à responsabilidade um caráter pessoal (princípio do tratamento voluntário).

Como tal, a finalidade primordial do princípio da individualização da pena é garantir que o recluso tenha um tratamento não padronizado, considerando que todo o ser humano é diferente do outro. Visa essencialmente que a sanção penal seja aplicada de maneira justa e adequada, moldando-se ao perfil do recluso, de modo a que este se torne um sujeito único, diferente dos demais condenados, ou seja, uma diferenciação positiva.

2.1.2.5. Princípio da Corresponsabilização do Estado

O Estado, num sentido amplo, “abrange todo o complexo de entidades públicas, dotadas, entre outras coisas, de poder de autoridade” (Canotilho & Moreira, 1993: 61), cuja atividade se pode definir como “um conjunto de atos destinados à prossecução de um fim comum ou semelhante” (Fontes, 2010: 31).

A sua existência comporta a responsabilidade de garantir a segurança individual e coletiva (art.º 27.º da CRP) e a efetivação de direitos e liberdades fundamentais (art.º 2.º da CRP). Como tal, a sua conservação corresponde à preservação institucional e é um motivo determinante para a “estruturação do Aparelho de Poder Político” que tem a capacidade de adotar decisões tendo em vista a realização da sociedade politicamente organizada. Com o intuito de garantir a manutenção da ordem social estabelecida, traduzida no equilíbrio das regras de conduta reguladoras do comportamento, “o poder político define parâmetros, estabelece os instrumentos, adota os mecanismos e mobiliza os meios indispensáveis para assegurar a estabilidade e manter a confiança dos cidadãos integrantes da sociedade politicamente organizada” (Fernandes, *in* Valente, 2005: 32).

O seu papel tem sofrido modificações em função das conjunturas, pelo que se tem reajustado de forma a fazer face aos anseios sociais.

A satisfação das necessidades públicas não é, atualmente, uma obrigatoriedade exclusiva da administração, podendo o setor privado desempenhar também um importante papel. No entanto, tal não significa um afastamento do Estado, “apenas a escolha de uma outra forma de intervenção na prossecução das tarefas públicas (Eberlein, 1999, *in* Oliveira, 2006: 29).

Assim, ao delegar tarefas deve ficar com a contrapartida de definir os processos de regulação pública que lhe permitam controlar os comportamentos e intervir em caso de abuso, pelo que lhe compete criar as condições que garantam a preservação dos valores sociais enraizados, essenciais para a manutenção da ordem social estabelecida e para a conservação da sociedade politicamente organizada.

A sociedade, por seu turno, por melhor organizada que seja, não consegue que todos os seus elementos tenham acesso às mesmas oportunidades. Consequentemente, as condicionantes provocadas por causas sociais não devem, no momento da reprovação da culpabilidade, apenas recair sobre o indivíduo, uma vez que o Estado anteriormente foi menos eficaz nos elementos proporcionadores de acesso às oportunidades. Assim, considera-se existir uma correlação entre a responsabilidade individual e a responsabilidade geral do Estado ao impor-lhe uma pena. Parece-nos também que essa corresponsabilidade é subtilmente assumida pelo legislador ao considerar que “na determinação concreta da medida da pena o tribunal atende a todas as circunstâncias que, não fazendo parte do tipo de crime, depuserem a favor do agente ou contra ele” (art.º 71.º, n.º 2 do CP), considerando nomeadamente (alínea d):

“As condições pessoais do agente e a sua situação económica”.

Mas, se anteriormente se considerou uma subtil assunção do legislador, parece-nos clara a presença da essência do princípio da corresponsabilização no art.º 1.º, n.º 1 da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto — LSI):

“A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular o exercício de direitos

e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

2.1.2.6. Princípio da Prisão Como Mal Necessário

Fazer uma abordagem da luta contra o crime significa, na atualidade, assinalar uma *finalidade* ao direito penal e à pena. Assim, “só esta intensidade teleológica — que tem na realidade social e na proteção de bens jurídicos o seu ponto de referência — responde aos problemas de legitimação do direito penal” e à afirmação da *finalidade de prevenção*, “geralmente reconhecida como *valor orientador da administração da justiça penal*” (Rodrigues, 2002: 29-31).

A atribuição da finalidade preventiva à pena está associada à secularização do direito penal, passando “o direito de punir a justificar-se à luz de uma *amarga* necessidade ganhando a pena uma finalidade não escatológica mas terrena, dirigida à prevenção do cometimento de outros crimes” — prevenção geral especial, passando “o sistema sancionatório a repousar na conceção básica de que a privação da liberdade constitui a *ultima ratio* da política criminal” (*idem*, 2002: 29-31).

Na prática, o que subjetivamente se explanou está objetivamente expresso no nosso CP, no título referente às consequências jurídicas do facto. Assim, quanto à finalidade das penas (art.º 40.º, n.º 1):

“A aplicação das penas e medidas de segurança visa a proteção de bens jurídicos (...)”,

quanto à sua execução (art.º 43.º, n.º 1):

“A execução da pena de prisão, servindo a defesa da sociedade e prevenindo a prática de crimes, deve orientar-se no sentido da reintegração social do recluso (...)”

e no que respeita à *ultima ratio* (art.º 44.º, n.ºs 1 e 2):

“A pena de prisão aplicada em medida não superior a 6 meses é substituída por pena de multa ou por pena não privativa da liberdade aplicável, exceto se a execução da prisão for exigida pela necessidade de prevenir o cometimento

de futuros crimes. É correspondentemente aplicável o disposto no art.º 47.º (substituição de multa por trabalho).

“Se a multa não for paga, o condenado cumpre a pena de prisão aplicada na sentença. É correspondentemente aplicável o disposto no n.º 3 do art.º 49.º” (conversão da multa não paga em prisão subsidiária).

Como refere Rodrigues (2002: 31), da conceção preventiva geral especial derivam dois níveis de consequências:

- *Reconformação da pena de prisão* — minimização do “efeito negativo e criminógeno e outorgar-lhe, em contrapartida, um sentido positivo, prospetivo e socializador” (promover a não dessocialização);
- *Limitação da aplicação concreta da prisão* — sempre que possível, substituição por penas não institucionais (evitar a dessocialização).

A prevenção geral especial não se dirige à coletividade em geral nem procura retribuir os factos passados, dirige-se sim a um sujeito determinado, o delinquente. Pretende evitar a reincidência com a pena de prisão, através da qual pretende a ressocialização pela correção (*prevenção positiva*). Por outro lado, a versão *negativa* da prevenção tem a pretensão de segregar o indivíduo, neutralizando-o, para que assim se evite uma possível ação delituosa.

Depois de tudo o que foi dito, reafirma-se que a luta contra o crime significa a imputação de uma finalidade ao direito penal e, mais concretamente à pena, pelo que a sua finalidade reside na capacidade para reduzir ao mínimo possível o grau de violência social.

Por conseguinte, como refere Rodrigues (2002;33):

“A ausência de um direito penal suporia o abandono de um controlo ao livre jogo das forças sociais; em definitivo, a uma dinâmica de agressão-vingança/agressão-vingança. A existência, pelo contrário, como mecanismo organizado e monopolizado pelo Estado, tem vantagens indiscutíveis. E desde logo, a redução da violência”.

2.1.2.7. Princípio da Publicização

No atual mundo globalizado e dinâmico, caracterizado por relações em massa incertas, por ambientes tecnológicos complexos e por estruturas organizacionais em constante adaptação, deparamo-nos com um novo perfil societário marcado sobretudo pela necessidade urgente de redefinição do peso estatal e do seu papel perante os novos desafios económicos que o forçam a reduzir a sua capacidade de investimento. Por outro lado, verifica-se uma pressão cada vez maior de alguns setores da sociedade civil no sentido de uma prestação de qualidade por parte dos serviços públicos originando a expansão e o fortalecimento do setor público não estatal (associações, fundações, organizações não governamentais, entre outros), o que tem direcionado “o setor público estatal para a busca de modelos modernos e eficientes de gestão organizacional que fortaleçam parcerias com o setor privado e lhe transfira a responsabilidade de execução de serviços que não constituem a sua finalidade”⁵⁹, passando, nestes casos, o Estado de *prestador* direto de serviços a *regulador*, ficando com o controlo direto ao mesmo tempo que procura a participação da sociedade.

O Estado, ao permitir a publicização de atividades e serviços que não necessitam de ser exclusivos, parte do pressuposto de que esses serviços terão uma melhoria de qualidade.

Atualmente já se começam a verificar alguns exemplos de sucesso, como é o caso da formação profissional em meio prisional. Esta atividade que, em tempos era exclusiva do Centro Protocolar da Justiça, entidade com uma pesada carga de recursos humanos que nem sempre obtém os melhores resultados, conta atualmente com uma abertura ao setor privado, onde empresas direcionadas para a área, com uma melhor otimização de recursos (humanos e financeiros), obtêm melhores resultados, tanto em termos de aprendizagem como em termos financeiros (pagam bolsas e formação mais altas e implicam menos custos).

⁵⁹ Cfr. http://WWW.ghr-gestãodepessoas.com.br/opinart001_art03.htm (consultado em 2013-06-27)

Este e outros exemplos, levam-nos a acreditar ser esta uma das alternativas ao processo de privatização dos serviços prestados pelo setor estatal, implicando a redução das despesas, a redução do custo real dos serviços públicos, o aumento da eficiência operacional, o aumento da produtividade dos recursos públicos utilizados (uma vez que o Estado continuará a subsidiar) e uma melhoria qualitativa com a inclusão de outros atores na *causa pública*.

A aplicação prática deste princípio, que aos poucos começa a ser transversal nos organismos públicos do Estado, permitirá a médio prazo:

- a) Uma redução das formalidades burocráticas;
- b) Uma melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços prestados;
- c) Uma utilização mais racional de recursos, tendo em vista uma redução de custos;
- d) Promoção de uma maior integração entre os setores público, privado e a sociedade.

Neste sentido, tendo por base, entre outros, o princípio da sustentabilidade do sistema de execução de penas e medidas, que poderemos entender como um subprincípio do princípio da publicização, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2013, de 31 de julho vem, no âmbito das Grandes Opções do Plano para 2012-2015⁶⁰, determinar a implementação de um Plano Nacional de Reabilitação e Reinserção contemplando todas as vertentes da execução das penas e medidas.

Com uma matriz focalizada no ideário humanista e ressocializador e com o intuito de reforçar as potencialidades de congregação de esforços dos diversos agentes sociais na promoção de condições para uma competente reinserção social, o Plano apela à mobilização de todos para uma articulação intra e interinstitucional.

Face ao exposto, estamos convencidos de que, a participação de outros organismos em áreas não exclusivamente estatais, desde que implantadas

⁶⁰ Aprovado pela Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro.

corretamente e devidamente fiscalizadas, constituem um novo parâmetro de melhoria, de eficiência e de eficácia do serviço público prestado. Contudo, não devemos considerar que seja a solução para todos os problemas.

2.2. O Sistema Prisional Português na Narrativa das Políticas de Segurança

Atualmente, perante uma crise generalizada de origem diversa, a sociedade exige segurança em troca de sacrifícios pessoais e de liberdade. No entanto, a política é demorada (“prudentista”) na reação e “lenta na previsão e prospetiva, dando um sentido de vacilação, inércia e insuficiência às políticas públicas intervenientes no *Cabaz da Segurança Nacional*” (Lara, 2012: 4).

Desígnio nacional, a segurança é uma função prioritária do Estado. No entanto, em Portugal, a prossecução da função securitária não acontece ainda, da forma mais desejável, num sistema integrador dos diferentes subsistemas. As políticas de segurança, partes integrantes das políticas públicas, compreendem “as decisões governamentais destinadas a resolver problemas”, ou seja, “são tudo o que constitui matéria de opção do governo” (Clemente, *in* Lara, 2012: 91-92)., pelo que a prossecução da segurança, mais que uma questão de Estado, é um desafio à sociedade política. Assim, não podendo o Estado garantir sozinho a segurança interna, por limitação orçamental, cabe-lhe regular a produção de segurança por atores privados e articulá-la com os atores institucionais (*idem*, 2012: 91-92).

Contudo, pese embora o facto dos atores privados começarem a ter um papel cada vez mais importante neste setor, limitar-nos-emos a abordar a questão relativamente aos atores públicos, com especial incidência no sistema prisional.

A política pública, definida como “o produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental (...) apresenta-se sob a forma de um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico e faz intervir todo um conjunto de atores, tais como,

a educação, a segurança, as autarquias” (Mény e Thoening, 1989, *in* Oliveira, 2006: 75). Como tal, numa tentativa de tentar perceber o tipo de influência resultante da relação do sistema prisional com as políticas públicas não poderíamos deixar de fazer uma breve análise dos Programas de Governo da última década.

Quadro 4: Resumos dos Programas de Governo

<p>XV Governo Constitucional (2002/2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As orientações políticas do Governo impõem que, antes de mais, se recoloca a segurança no seu lugar próprio, enquanto valor essencial de uma sociedade democrática e fator imprescindível para o desenvolvimento social e económico do país; - Melhoria do sistema prisional através da construção de novas prisões, em moldes que tenham em atenção a eficácia dos fins a que se destinam e a humanização da vida dos reclusos; - Especial atenção às medidas preventivas, devendo ser postos em prática os mecanismos que permitam a separação da população prisional de diferente perigosidade.
<p>XVI Governo Constitucional (2004/2005)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O Governo privilegiará a vocação humanista da sua política, tutelando os interesses das vítimas de crimes, a eficácia do combate ao crime, a salvaguarda dos direitos dos arguidos, a humanização do sistema prisional e a eficiência do sistema de reinserção social; - A prioridade assinalada ao sistema prisional será mantida com uma programação calendarizada da construção de novas prisões, projetadas em moldes que tenham em atenção os fins a que se destinam e a humanização da vida dos reclusos; - As medidas preventivas merecerão especial cuidado do Governo, devendo ser postos em prática os mecanismos que permitam a separação da população prisional de diferente perigosidade.
<p>XVII Governo Constitucional (2005/2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de assegurar a eficácia no combate ao crime e na justiça penal. - Uma melhoria da eficácia do combate ao crime passa, também, pela adoção de políticas orientadas para os fatores da criminalidade, devendo preferir-se a reintegração à exclusão e garantir os meios de investigação e repressão adequadas. - Para promover a ressocialização dos agentes de crimes e uma defesa social eficaz, preconiza-se uma maior amplitude na aplicação de penas alternativas à pena de prisão, privilegiando-se e a alteração do modelo de execução das penas, acolhendo-se as necessidades de reinserção social e familiar e de integração no mercado de trabalho dos condenados.
<p>XVIII Governo Constitucional (2009/2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A reclusão deve ser entendida como uma oportunidade para criar melhores condições de reintegração, através da qualificação dos reclusos, para um retorno ao mercado de trabalho com mais oportunidades; - Maior cooperação entre os serviços prisionais e a sociedade civil no sentido de encontrar novas parcerias que possibilitem o desenvolvimento de competências dos reclusos num ambiente profissionalizante; - Promover mecanismos de medição da reincidência na prática de crimes.
<p>XIX Governo Constitucional (2011/201...)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A segurança de pessoas e bens constitui uma das funções essenciais do Estado; - O Governo assume como prioridade de primeira linha de ação a adoção de políticas e de medidas concretas que contribuam para fazer de Portugal um país mais seguro; - O Governo assume a dimensão de articulação entre áreas cujo inter-relacionamento é determinante no incremento da segurança (Segurança, defesa e justiça); - Estabelecimento de mecanismos permanentes de colaboração e articulação (...) que permitam a implementação de soluções para os problemas, ultrapassando as lógicas de compartimentação que hoje se registam.

Do que se pode observar, existe o propósito central de uma resposta eficaz às necessidades da sociedade no sentido de que as pessoas se sintam seguras, que é transversal a todos os Governos. Existe a intenção, pelo menos teórica, de promover o reforço da justiça social de forma sustentada e segura no sentido de assegurar o exercício pleno de cidadania, embora por vezes de forma não muito clara aos olhos da população. Denota-se a intenção de adoção de medidas com vista ao desenvolvimento de uma estratégia proactiva de segurança e a necessidade de instituir ligações sólidas entre as instituições formais e a sociedade civil, uma vez que se entende que a segurança, além de uma responsabilidade coletiva assumida pelo estado é um direito e um dever de cada um de nós como cidadão, de forma a ultrapassar as lógicas de compartimentação que ainda hoje se observam.

Mas, extremamente importante para a perceção do tema que nos propusemos analisar, é a relevância dada em todos os Programas de Governo à questão prisional no sentido da separação, da humanização e da reinserção social dos reclusos, com o intuito de contribuir para que o nosso país se torne mais seguro, o que é revelador da importância que o sistema prisional tem na narrativa das políticas de segurança.

No âmbito da política de segurança interna⁶¹, que consiste (art.º 3.º):

“No conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos no art.º 1.º⁶²”,

o sistema prisional, embora não venha expressamente referido, o que pode gerar dúvidas quanto ao seu posicionamento, assume um relevante papel relativamente às políticas de prevenção criminal especial e de reinserção social, focalizadas tanto nos riscos e necessidades do agente, como na proteção da vítima e da sociedade⁶³, contribuindo dessa forma para a defesa da ordem e da paz social.

⁶¹ Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (aprova a Lei de Segurança Interna).

⁶² “(...) garantir a ordem, segurança e tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para o assegurar do normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

⁶³ Cfr. Decreto-Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro.

Também revelador da importância que o sistema prisional tem no âmbito das políticas de segurança é o facto do Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (LSI - art.º 12.º, alínea m) fazer parte do Conselho Superior de Segurança Interna (órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna).

Já no que respeita à matéria de política criminal, a Lei-quadro da Política Criminal⁶⁴ vem consagrar como objeto (art.º 1.º):

“(...) a definição de objetivos, prioridades e orientações em matéria de prevenção da criminalidade, investigação criminal, ação penal e execução de penas e medidas de segurança”.

Como objetivos tem a pretensão de (art.º 4.º):

“(...) prevenir e reprimir a criminalidade e reparar os danos individuais e sociais dela resultantes, tomando em consideração as necessidades concretas de defesa dos bens jurídicos”.

Como tal, poder-se-á entender que a política de segurança tem uma abrangência que se estende às decisões políticas e às opções legislativas que abarcam instâncias estatais do sistema de justiça criminal, tais como, polícias, tribunais e EP's.

No seguimento da publicação da Lei-quadro da Política Criminal foram definidos os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2007-2009⁶⁵. Nesse sentido vários são os planos de incidência preventiva, que abrangem tanto as forças e serviços de segurança (art.º 8.º, n.º 1):

“Na prevenção da criminalidade, as forças e serviços de segurança desenvolvem programas de segurança comunitária e de policiamento de proximidade destinados a proteger as vítimas especialmente indefesas e a controlar as fontes de perigo (...)”,

como, no âmbito da prevenção especial, os “serviços de reinserção e prisionais” (art.º 10.º, n.ºs 1 e 2):

⁶⁴ Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

⁶⁵ Lei n.º 51/2007, de 31 de agosto.

“(...) que ordene aos serviços de reinserção social a elaboração de planos de reinserção social dos agentes condenados pela prática de crimes (...) sempre que eles sejam necessários para promover a respetiva reintegração na sociedade”;

“Os serviços prisionais promovem em especial, o acesso ao ensino, à formação profissional e ao trabalho aos condenados a penas de prisão (...) de acordo com o respetivo plano de reinserção social e tendo em vista a sua reintegração na sociedade”.

Idênticas pretensões estão também patentes na definição de objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio 2009-2011⁶⁶ com planos de incidência preventiva que continuam abranger tanto as forças e serviços de segurança (art.º 7.º) como os *serviços de reinserção e prisionais* (art.º14.º).

Mas, convém também referir que, ao falar-se de forças e serviços de segurança não podemos deixar de abordar o papel essencial do Corpo da Guarda Prisional cuja missão é “garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente, mantendo a ordem e a segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade física dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade”, pois, “os estabelecimentos prisionais (...) são pleno território nacional, onde os direitos e liberdades dos reclusos e dos não reclusos (...) merecem a mesma tutela jurídica e de segurança que os demais cidadãos”, podendo, para cumprir a sua missão “socorrer-se de medidas preventivas de segurança e reativas de segurança (...)” (Valente, 2008: 15). Além disso, “é um *corpo especial da Administração Pública*, desde logo porque detém Estatuto Próprio aprovado por lei, que desenvolve uma missão (de força de segurança) específica de *ius imperii* e promove a segurança pública no meio institucional (*idem*, 2008:179-183).

A política criminal permite assim enquadrar as opções mais adequadas, através de alternativas legais, para um eficaz controlo da criminalidade. Neste

⁶⁶ Lei n.º 38/2009, de 20 de julho.

sentido, abrange a política prisional, traduzida num conjunto de normas jurídicas destinadas a regular a execução das penas e medidas privativas da liberdade, como parte de um todo para o qual se pretende obter resultados em termos de controlo social formal.

CONCLUSÃO

Do exposto no estudo que antecede esta conclusão, acresce referir que o mesmo foi realizado com a intenção de efetuar algumas reflexões relativas ao sistema prisional, à sua organização, aos seus princípios estruturantes, às penas, à segurança pública e às suas políticas. Não se pretende agora entrar em repetições mas extrair algumas ideias base relativas ao tema proposto inicialmente: “*O Sistema Prisional Português no Contexto da Segurança Pública*”.

De referir também que este percurso, que parecia inicialmente fácil, tendo em conta que o autor é um ex-agente das forças de segurança atualmente a exercer funções no meio prisional, se veio a revelar, por vezes, *acidentado*. Se por um lado, teve a vantagem do entusiasmo relativo a um tema familiar, por outro, apresentou grandes dificuldades quanto à manutenção do distanciamento desejável no que respeita a opiniões pessoais.

No início deste estudo, para que melhor se perceba o sistema prisional nacional, começamos por abordar o percurso evolutivo dos sistemas dos países que consideramos estarem na base das atuais estruturas penitenciárias.

Tendo em conta as múltiplas interações conflituais e de cooperação que influenciaram o processo civilizacional no século XX, abordamos também as mudanças configuracionais da prisão moderna extraíndo a ideia de que, esta segue certos objetivos gerais consonantes com ideais políticos de cada época histórica e sofre a influência das polémicas jurídicas, administrativas, políticas e públicas.

Também não podíamos falar de sistema prisional sem abordar a pena privativa da liberdade. Ao falar-se do combate à criminalidade, uma das finalidades daquela, estamos a falar de uma das medidas preventivas dirigidas ao não cometimento de outros crimes (prevenção geral especial), passando o sistema sancionatório a basear-se na conceção de que a pena constitui a *última ratio* da política criminal. No entanto, os fins preventivos especiais, desde que

evitem a dessocialização e promovam a não dessocialização do recluso, podem dar à pena uma dimensão positiva.

Além desta dimensão positiva e, apesar de ser discutível a sua eficácia, perante uma sociedade em acelerada e constante evolução, onde cada vez mais fatores subjetivos provocam o aumento dos níveis de insegurança, levando o cidadão a exigir medidas penais repressivas mais robustas, a pena pode ser de grande importância na criação de uma *aparente* sensação de segurança, ao dar a ideia de que o Estado está pronto para responder às necessidades de segurança.

Atualmente, face à crise do paradigma repressivo, a insegurança adquiriu estatuto de problema social e político ao integrar todos os programas políticos na forma de políticas públicas que reforçam a autoridade policial, agravam as leis penais, aumentam a capacidade dos estabelecimentos prisionais e tentam promover a aproximação e a comunicação com o cidadão e com/entre as estruturas.

Na sociedade contemporânea, as respostas à problemática da insegurança têm ocorrido com a definição de medidas gerais e setoriais de implementação de políticas públicas de segurança que privilegiam a prevenção e o combate às ameaças e aos riscos identificados. No entanto, não se conseguindo prever os problemas que em determinado momento surgem, os programas de ação pública são feitos, de forma mais ou menos coerente, em função da perceção da realidade.

Quanto à organização prisional, apesar de se realçar a criação de legislação que abre caminho a reformas que permitem uma maior articulação entre as áreas da reinserção social e da execução de medidas privativas da liberdade, o que é revelador da influência que recebe da segurança pública, em termos práticos as alterações têm-se feito notar de forma lenta e pouco acentuada, o que vai influenciar o sucesso dos objetivos iniciais pretendidos. Desta forma e, na medida em que recebe influência e influencia as políticas públicas de segurança, o sistema prisional é parte integrante na coprodução de segurança.

Existe um propósito claro de uma resposta eficaz às necessidades da sociedade no sentido de que as pessoas se sintam seguras e que é transversal a todos os Governos. Existe uma relevância clara, a nível governamental, atribuída à questão prisional com o intuito de contribuir para um país mais seguro.

Relativamente às políticas de prevenção criminal especial e de reinserção social, focalizadas tanto nos riscos e necessidades do agente como na proteção da vítima e da sociedade, o sistema prisional assume um importante papel contribuindo, dessa forma, para a ordem e a paz sociais.

Se em tempos, apesar de não serem estranhos à sociedade em que estavam inseridos, eram produzidos com o fito de separar os elementos incómodos à sociedade e escapar tanto quanto possível ao escrutínio popular e mediático, sendo um fator residual no âmbito da segurança, atualmente têm um papel crucial no objetivo da política criminal que é o da prevenção da criminalidade e a reinserção do agente na sociedade, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes.

A política criminal, ao enquadrar as opções mais adequadas, através de alternativas legais para um eficaz controlo da criminalidade, abrange um conjunto de normas jurídicas destinadas a regular a execução das penas e medidas privativas da liberdade (política prisional) como um todo para o qual se pretende obter resultados em termos de controlo social informal, pelo que o sistema prisional é um complemento institucional fundamental, que em conjunto com outros, contribui para o objetivo da segurança.

Sabemos que há muito a discutir, a estudar e a analisar. No entanto, também temos a consciência de que este é um trabalho inacabado e, mais de que uma meta final é um ponto de partida.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Cândido (2002) — **Entre Droga e Crime**, Lisboa: Editorial Notícias.

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (2006) — **A Reforma da Justiça Criminal em Portugal e na Europa**, Coimbra: Almedina.

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (2006) — **Direito Prisional Português e Europeu**, Coimbra: Coimbra Editora.

ALMEIDA, João Ferreira de (1993) — **Integração e Exclusão Social – algumas questões**, Análise social.

ALVES, Armando Carlos (2009) — **Pensar a Insegurança**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 11, set/nov, Loures: Diário de Bordo.

ALVES, Armando Carlos (2011) — **O Futuro Já Começou**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 17, abr/jun, Loures: Diário de Bordo.

ANES, José Manuel (2007) — **O Salafismo Radical e Jihadista Contra o Islão Popular e Tradicional das Confrarias Sufis: Uma Oportunidade Estratégica Anti-Terrotista**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 5, dez2007/fev2008, Loures: Diário de Bordo.

ANES, José Manuel (2012) — **Editorial**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 21, mai/ago, Loures: Diário de Bordo.

BAIONA, Catarina Alexandra R. G. (2009) — **Prisão Sem Grades: fatores para o sucesso da medida de coacção**, Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia.

BARRETO, António, dir., (2000) — **Justiça em Crise? Crises da Justiça**, Lisboa: Publicações D. Quixote.

BITENCOURT, Cezar Roberto (1993) — **Falência da Pena de Prisão: causas e alternativas**, São Paulo: Revista dos Tribunais.

BITENCOURT, Cezar Roberto (2010) — **Tratado de Direito Penal: parte geral I**, 15.^a ed. rev., actual. e ampl., São Paulo: Saraiva.

BLANC, Marc Le; Ouimet, Marc; e Szabo, Denis, coord., (2008) — **Tratado de Criminologia Empírica**, Lisboa: Climepsi Editores.

BRANCO, Carlos (2010) — **Guarda Nacional Republicana: contradições e ambiguidades**, Lisboa: Edições Sílabo.

CANAS, Vitalino (2004) — **O Crime de Branqueamento: regime de prevenção e de repressão**, Coimbra: Almedina.

CANOTILHO J. J. Gomes & Moreira, Vital (1993) — **Constituição da Republica Portuguesa Anotada**, 3.^a ed. rev., Coimbra: Coimbra Editora.

CARVALHO, Salo de (2008) — **Penas e Garantias**, 3.^a ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

CORDEIRO, Graça Índias; Baptista, Luís Vicente Costa; e Costa, António Firmino da, org., 2003 — **Etnografias Urbanas**, Oeiras: Celta Editora.

CORREIA, Eduardo (2010) — **Direito Criminal**, vol. I, reimp., Coimbra: Almedina.

CORREIA, Eduardo (2008) — **Direito Criminal**, vol. II, Coimbra: Almedina.

CORREIA, Isabel Falcão (2003) — **Concertos e Desconcertos na Procura de um Mundo Concertado – Crença no Mundo Justo, Inocência e Vitimação Secundária**, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

COSTA, José Martins Barra da (2003) — **Sexo, Nexo e Crime**, Lisboa: Edições Colibri.

COSTA, Mário J. Almeida (2002) — **História do Direito Português**. 3.^a ed., Coimbra: Almedina.

CRUZ, Paula Teixeira da (2012) — **Construir Uma Nova Geografia da Justiça é Um dos Processos Mais Complexos da Reforma Judicial**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 22, jul/out, Loures: Diário de Bordo.

DAVIN, João (2007) — **A Criminalidade Organizada Transnacional**, 2.^a ed., Coimbra: Almedina.

DIAS, J. F. & Andrade (1997) — **Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena**, 2.^a ed., Coimbra: Coimbra Editora.

DIAS, Manuel Domingos Antunes (2001) — **Liberdade, Cidadania e Segurança**, Coimbra: Livraria Almedina

DORES, António Pedro, Org., (2003) — **Prisões na Europa**, Oeiras: Celta.

FELDMAN, P. (1993) — **The Psychology of Crime** – Cambridge: Cambridge University Press.

FERREIRA, Eduardo Viegas (1998) — **Crime e Insegurança em Portugal**, Oeiras: Celta Editora.

FONTES, José (2010) — **Teoria Geral do Estado e do Direito**, 3.^a ed., Coimbra: Wolters KluWer Portugal/Coimbra Editora

FONTES, José (2011) — **Externalização da Defesa e a Segurança Nacional**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 17, jul/set, Loures: Diário de Bordo.

FOUCAULT, Michael (2001) — **Vigiar e punir**, 24.^a ed., Petrópoles: Editora Vozes.

FRACO, João Melo; e MARTINS, Herlander Antunes (1991) — **Dicionário de Conceitos e Preceitos Jurídicos**, Coimbra: Almedina.

GARCIA, Francisco Proença (2006) — **As Ameaças transnacionais e a Segurança dos Estados, Subsídios Para o Seu Estudo**, in Revista Negócios Estrangeiros, nº. 91, Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

GONÇALVES, Fernando; Alves, Manuel João; e Valente, Manuel Monteiro Guedes (2001) — **Lei e Crime – O Agente Infiltrado Versus o Agente Provocador. Os Princípios do Processo Civil**, Coimbra: Almedina

GONÇALVES, Pedro Correia (2009) — **A Pena Privativa da Liberdade, Evolução histórica e Doutrinal**, Lisboa: Quid Juris.

GONÇALVES, Rui Abrunhosa (1993) — **A Adaptação à Prisão**, Lisboa: DGSP

GOMES, Paulo Valente (2001) — **Modelos de policiamento**, in Revista Infância e Juventude, nº. 04/1, Out./Dez.

GOUVEIA, Jorge Bacelar (1997) — **Constituição da República Portuguesa e Legislação Complementar**, Coimbra: Livraria Almedina.

GOUVEIA, Jorge Bacelar; e Pereira, Rui, coord., (2007) — **Estudos de Direito e Segurança**, Coimbra: Edições Almedina.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, coord., (2012) — **Estudos de Direito e Segurança II**, Coimbra: Edições Almedina.

GUEDES, Armando & Elias (2010) — **Controlos Remotos: dimensões externas da segurança interna**, Coimbra: Almedina.

GIDDENS, Anthony (1990) — **As consequências da Modernidade**, Oeiras: Celta Editora.

GIDDENS, Anthony, (1997) — **Sociologia**, Oeiras: Celta Editora.

IRS (1983) — **Cidadão delinquente: Reinserção social?**, Lisboa: instituto de Reinserção Social.

JESUS, Damásio E. de (2008) — **Direito Penal: parte geral**. Vol. I, 29ª. ed. rev. e actual, São Paulo: Saraiva.

JÚNIOR, João Farias (1996) — **Manual de Criminologia**, 2ª. ed., 2ª. tir., Curitiba: Juruá.

KUHN, André (1996) — **Prisões Europeias: a luta contra a superlotação**, *in* Revista Portuguesa de Ciência Criminal, ano 6, fasc. 2º., abril-junho.

KUHN, André, e Agra, Cândido (2010) — **Somos Todos Criminosos?**, Alfragide: Casa das Letras.

LAUREANO, Abel, (1994) — **Dicionário de Jurisprudência Comunitária Fundamental**, Porto: Elca Editora.

LEWIS, D., e Riger, S. (1986) — **Crime as Stress. On the Internalization of a Social Problem**, *in* E. Seidmen e J. Rappaport (ed.), *Redefining Social Problems*, Nova Iorque: Plenum Press.

LOURENÇO, Nelson (2011) — **Sentimento de Insegurança e Estado de Direito o Aspeto Axial da Relação Liberdade e Segurança**, *in* Revista Segurança e Defesa, n.º 17, abr/jun, Loures: Diário de Bordo.

LÚCIO, Álvaro Laborinho; Barreiros, José António; e Braz, José (2011) — **Levante-se o Véu**, Alfragide: Oficina do Livro.

MACHADO, Carla (2004) — **Crime e Insegurança, Discursos do Medo Imagens do Outro**, Lisboa: Notícias Editorial.

MACHADO, Helena (2008) — **Manual de Sociologia do Crime**, Porto: Edições Afrontamento.

MAIA, Rui Leandro, coord., (2002) — **Dicionário de Sociologia**, Porto: Porto Editora.

MMPDJP (2009) — **Código de Processo Penal, Comentários e Notas Práticas**, Coimbra: Coimbra Editora.

Molina, António Garcia-Pablos (2009) — **Tratado de Criminologia**, Valência: Tirant lo Blanch.

MIRABETE, Julio Fabbrini (2004) — **Execução Penal**. 11ª ed., São Paulo: Atlas.

MORAIS, C. (1989) — **Organização e Administração de Empresas**. 5ª. ed., Lisboa: Colecção Economia e Empresas.

NUNES, Laura M. (2010) — **Crime e Comportamentos Criminosos**, Porto: Universidade Fernando Pessoa.

OLIVEIRA, Edmundo (1996) — **Política Criminal e Alternativas à Prisão**, Rio de Janeiro: Forense.

OLIVEIRA, José Ferreira (2006) — **As Políticas de Segurança e os Modelos de policiamento, a Emergência do Policiamento de Proximidade**, Coimbra: Almedina

PEREIRA, Luís de Miranda (1987) — **“Reinserção Social”**, Polis, V., Lisboa: Verbo

PICARD, E. (1984) — **La Notion de Police Administrative, Lib. Générale de Droit et Jurisprudence**, Paris

PINTO, Mota (1976) — **Teoria Geral do Direito Civil**, Coimbra: Coimbra Editora

PRADO, Luiz Regis (2000) — **Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral (vol. I)**. 2ª. ed. rev., actual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais.

PRADO, Luiz Regis (2005) — **Curso de Direito Penal Brasileiro: parte geral (vol. I)**. 5ª. ed. rev., actual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais.

RIBEIRO, Manuel de Almeida (2001) — **A Organização das Nações Unidas**, Coimbra: Almedina.

ROCHA, João Luís Morais, coord., (2005) — **Entre a Liberdade e a Prisão: pensar a reclusão**. Vol. I, Coimbra: Almedina

ROCHA, João Luís Morais, coord., (2008) — **Entre a Liberdade e a Prisão: pensar a reclusão**. Vol. II, Coimbra: Almedina.

RODIGUES, Anabela Miranda (2002) — **Novo Olhar Sobre a Questão Penitenciária**. 2ª. ed., Coimbra: Coimbra Editora.

SANTOS, Boaventura de Sousa, dir., (2003) — **A Reinserção Social dos Reclusos – Um contributo para o debate sobre a reforma do sistema prisional** — Coimbra: OPJP/CES

SARMENTO, Cristina Montalvão (2009) — **Política e Segurança – Novas Configurações do Poder**, Lisboa: CISCPSI.

SILVA, Maria Manuela Magalhães; e ALVES, Dora Resende (2000) — **Noções de Direito Constitucional e Ciência Política**, Lisboa: Rei dos Livros.

SOUSA, A., (1990) — **Introdução à Gestão**, 1º. Ed., Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, coord., (2005) — **I Colóquio de Segurança Interna ISCPSI**, Coimbra: Almedina.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, coord., (2006) — **II Colóquio de Segurança Interna ISCPSI**, Coimbra: Almedina.

VAZ, Maria João (1998) — **Crime e Sociedade: Portugal na segunda metade do século XIX**, Oeiras: Celta Editora.

VELOSO, José António (1993) — **Tratado de Derecho Penal**. 4º. Ed., Granada: Comares.

DIPLOMAS LEGAIS

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto. DR I SÉRIE-A. N.º 155.

Decreto-Lei n.º 319/82, de 23 de setembro.

Decreto-Lei n.º 400/1982, de 23 de setembro.

Decreto-Lei n.º 265/1979, de 01 de agosto. DR I SÉRIE. N.º 176.

Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril. DR I SÉRIE. N.º 71.

Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro. DR I SÉRIE. N.º 249.

Decreto-Lei n.º 215/2013, de 28 de setembro. DR I SÉRIE. N.º 189.

Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro. DR I SÉRIE. N.º 170.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. DR I SÉRIE. N.º 167.

Lei n.º 115/2009, de 12 de setembro. DR I SÉRIE. N.º 197.

Lei n.º 215/2012, de 28 de setembro. DR I SÉRIE. N.º 189.

Portaria n.º 13/2013, de 11 de janeiro. DR I SÉRIE. N.º 8.

Portaria n.º 118/2013, de 25 de março. DR I SÉRIE. N.º 59.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2007. DR I SÉRIE. N.º 55.

Resolução da Assembleia da República n.º 111/2013. DR I SÉRIE. N.º 140.